

ANNA FRANKIEWICZ

Uniwersytet Opolski

ZNACZENIE PRAWNE REGULACJI DZIEDZICTWA NARODOWEGO I DÓBR KULTURY W ROZDZIALE I KONSTYTUCJI RP

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego podstawowym problemem odnoszącym się do dziedzictwa kulturowego jest brak dyskusji w literaturze konstytucyjnoprawnej nad znaczeniem takich pojęć, jak „dziedzictwo narodowe”, „narodowe dziedzictwo kulturalne” czy „dobra kultury”. W wielu komentarzach do konstytucji kwestię tę całkowicie się pomija bądź omawia w sposób zdawkowy, nieuwzględniający specyfiki zagadnienia, przy jednoczesnym wyczerpującym komentarzu odnoszącym się do innych kwestii, składających się na treść komentowanego artykułu (np. art. 5 Konstytucji RP). Nawet jeśli przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego są sprawy z zakresu dziedzictwa narodowego lub dóbr kultury, nie znajduje to odbicia w zbiorach orzecznictwa. Lepiej przedstawia się kondycja publikacji należących do prawa konstytucyjnego, jednak — zgodnie ze specyfiką innych dziedzin prawa — dookreślenia znaczenia poszczególnych pojęć dokonuje się tam zazwyczaj z perspektywy ustaw przynależnych do danej gałęzi prawa rodzimego czy też z perspektywy prawa międzynarodowego.

Niniejszy artykuł ma zatem na celu zwrócenie uwagi na sposób ujęcia przez ustrojodawcę problematyki dziedzictwa narodowego i dóbr kultury, do których odnoszą się art. 5 i 6 Konstytucji RP. Chodzi o zasygnalizowanie charakteru konkretnych regulacji konstytucyjnych i ewentualnie wskazanie na ich konsekwencje dla aktów niższego rzędu. Ambicją autorki nie jest natomiast szczegółowe i wyczerpujące omówienie wszystkich aspektów tak ustalonego zakresu przedmiotowego. W szczególności niniejsza publikacja nie będzie odnosić się do tych artykułów Konstytucji RP — niewątpliwie należących do problematyki dziedzictwa — które określają symbole narodowe i język urzędowy w Polsce, które regulują prawo mniejszości narodowych i etnicznych do zachowania i rozwoju składników swojego dziedzictwa kulturowego o niematerialnym charakterze, czy też do

innych zagadnień z tą problematyką powiązanych, jak np. wolność wypowiedzi, wolność środków społecznego przekazu, własność i jej ograniczenia.

Pierwszoplanowym źródłem obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja RP, która w kilku miejscach porusza kwestie tradycji, dziedzictwa, kultury i jej dóbr. Uznaje, iż Konstytucja ma najwyższą moc prawną, skutkuje obowiązkiem prawodawcy (parlamentu, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i in.) do ustalania treści ustaw i rozporządzeń w taki sposób, aby w swych rozwiązaniach prawnych nie wykraczały one poza granice określone przez Konstytucję.

Niebagatelne znaczenie dla interpretacji uregulowań dotyczących „dziedzictwa narodowego” i „dóbr kultury” ma to, że ustrojodawca nawiązuje do nich już we wstępie. Część ta, zwana często preambułą, ujęta jest w nieartykułowanej formie i traktowana często jako zbiór wartości wyjętych przed nawias względem pozostałych treści konstytucji¹. Wraz z regulacjami zawartymi w pierwszych rozdziałach wskazuje ona, jakie podstawowe wartości konstytucyjne powinny być przestrzegane w procesie stosowania i interpretacji postanowień konstytucyjnych. Sugestie wynikające z preambuły co do znaczenia dziedzictwa narodowego i charakteru obowiązków względem tegoż odnajdujemy w sformułowaniach

my, Naród Polski — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrze-

¹ Problematiczna jest kwestia znaczenia prawnego wstępu. W prawoznawstwie odmawia się wstępom charakteru normatywnego i traktuje się je wyłącznie jako wyraz deklaracji ideowej; zob. S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1999, s. 138. Spośród konstytucjonalistów większość twierdzi jednak, że preambuła ma prawne znaczenie albo w części, albo w całości. Co ciekawe, wbrew opiniom tych konstytucjonalistów, którzy przekonują, że wstęp ma znaczenie prawne z wyjątkiem sformułowań odnoszących się do historii — tak wydaje się twierdzić A. Bałaban, *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 118, oraz P. Winczorek, *Słowny wyraz wartości*, „Rzeczpospolita” 1 czerwca 2004 — Trybunał Konstytucyjny wydawał orzeczenia, w których ustalał znaczenie norm konstytucyjnych na podstawie tych zwrotów preambuły, które wyrażały stosunek do przeszłości oraz wydarzeń historycznych; J. Królikowski, *Preambuła nie tak całkiem bez znaczenia*, „Rzeczpospolita” 28 marca 2008. Praktyka orzecznicza Trybunału poszła więc za głosem tej części doktryny, która twierdzi, że preambuła ma znaczenie prawne niezależnie od języka, jakim jest napisana. Znaczenie to wynika bowiem z jej meritum, a nie formy. Dlatego niezmiernie ważne jest, jakie treści zawiera; J. Trzeciński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 31. Z tego punktu widzenia można przeprowadzić rozróżnienie na znaczenie prawne i charakter prawny wstępu. Charakter prawny posiada taki zwrot, który stanowi normę lub jest częścią normy. Natomiast znaczenie prawne określonego sformułowania decyduje o jego walorach interpretacyjnych, dzięki którym dana regulacja decyduje o sposobie rozumienia postanowień zawartych w dalszych częściach konstytucji. Takie oddziaływanie wstępu ma zakres najszerszy i najbardziej oczywisty, co wynika z założenia, że formułuje on aksjologiczne podstawy porządku konstytucyjnego, L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18–19.

ścijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysięcletniego dorobku [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednakże treści te mogą stanowić jedynie wskazówkę co do obowiązków RP i do tego, co stanowi narodowe dziedzictwo kulturalne.

Z kolei rozdział I zatytułowany *Rzeczpospolita* reguluje — zgodnie z założeniami systematyki ogólnej aktu prawnego — „zasady podstawowe, na jakich opiera się cały porządek konstytucyjny państwa”². Przyjmuje się jednak, że założeniem ustrojodawcy nie było wyodrębnienie w tym rozdziale wszystkich naczelných zasad ustroju, lecz tych, które powinny być w najpełniejszy sposób realizowane³. Odniesienia do interesującej nas problematyki znajdujemy w artykułach 5 i 6. Pewnego rodzaju osłabieniem skuteczności tych przepisów jest ich programowy charakter. Przyjmuje się, że artykuły te (niezależnie od uznania normy przepisu 6 za bardziej konkretną) określają podstawowe zadania⁴ państwa, które ustalone są w sposób bardzo ogólny. Wyznaczają one raczej pożądane kierunki działań państwa niż konkretne szczegółowe cele, jakie się powinno przez te działania osiągnąć⁵. Przepisy programowe konstruują nakazy ocenne, a nie nakazy powinnościowe⁶. Norma programowa nie nakłada zatem na adresata obowiązków o stanowczym, bezwzględny charakterze, lecz takie, które mogą być realizowane w mniejszym bądź w większym stopniu w zależności od możliwości, jakimi adresat dysponuje. Daje ona zatem swobodę co do zakresu i intensywności realizacji obowiązków ujętych w normie⁷.

Określając adresata zadań płynących z norm programowych, jeszcze do niedawna przyjmowano, że jest nim głównie parlament, a wynikało to — jak można przypuszczać — z przyjęcia konstrukcji niebezpośredniego działania norm Konstytucji. Obecnie przewiduje się w odniesieniu do art. 5 i 6, że wymagają one „od wszelkich czynników władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji, we wskazane tam działania”⁸. Kwestia dookreślenia zakresu adresatów będzie przedmiotem rozważań w dalszej części ni-

² M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe — ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 8.

³ L. Garlicki, *Rozdział I. Rzeczpospolita*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2–5.

⁴ Pojęcie „zadanie” można uznać za synonim pojęcia „funkcje”, które B. Banaszak definiuje jako zespół skutków, najczęściej prawnych, jakie w danej rzeczywistości wywołane są działaniem podmiotu, któremu funkcja jest przypisana; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 533.

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 17–18.

⁶ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 23.

⁷ J. Trzcíński, *Charakter i struktura norm...*, s. 32–33.

⁸ P. Sarnecki, *Rozdział I Rzeczpospolita, artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

niejszego opracowania. W tym miejscu warto natomiast zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym

prawo do dziedzictwa uznaje się za jedno z niezbywalnych praw człowieka tzw. trzeciej generacji i wyraz suwerenności kulturalnej narodu, ale z art. 5 nie da się wywieść bezpośrednich obowiązków organów i instytucji właściwych rzeczowo w stosunku do konkretnych przedmiotów, cech i zjawisk,

albowiem Konstytucja nie definiuje pojęcia „dziedzictwa”, a zatem nie ma możliwości wiążącego ustalenia, jaki jest przedmiot regulacji. Na domiar wszystkiego nikt ze znawców tematu nie pokusił się o dookreślenie tego pojęcia⁹. Z poglądem tym należy się co do zasady zgodzić, jednak z punktu widzenia prawa konstytucyjnego należy uściślić, że z artykułu piątego nie wynikają dla jednostki konkretne prawa. Wprawdzie kwestia strzeżenia dziedzictwa narodowego została zapisana w części Konstytucji objętej — podobnie jak określenie statusu jednostki — szczególną ochroną, jeśli chodzi o możliwość znowelizowania, jednak nie jest ona ujęta w rozdziale drugim, traktowanym jak katalog wolności i praw człowieka i obywatela, lecz w rozdziale pierwszym, z czym wiążą się ograniczenia co do dochodzenia realizacji tych zadań.

Artykuł 5 Konstytucji RP przewiduje, że

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁰.

Zaprezentowane tu ujęcie, stawiające dziedzictwo narodowe w jednym rzędzie z wartościami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, świadczy o wysokim poziomie świadomości ustrojodawcy co do znaczenia dziedzictwa kulturowego jako podstawy gwarantującej prawidłowe funkcjonowanie Rzeczypospolitej wraz z jej wszystkimi częściami składowymi.

Znawcy zagadnienia podkreślają, że dziedzictwo to dobra kulturowe, naukowe i inne, zarówno materialne, jak i niematerialne, przekazywane z pokolenia na pokolenie, przy czym do niematerialnych elementów dziedzictwa zaliczają oni zespół myśli, uczuć, reakcji¹¹. I tak dziedzictwem politycznym narodu jest historia jego bytu państwowego, idee będące jego siłą sprawczą, hasła pobudzające

⁹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 157; t. II, s. 514; *idem*, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna — Prawo — Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 131.

¹⁰ Zasada ta umieszczona została przed tak istotnymi naczelnymi zasadami, jak zasada praworządności formalnej, zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, zasada trójpodziału władz, pluralizmu politycznego, wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, decentralizacji władzy publicznej, wolności działalności gospodarczej i istotnej roli własności w ustroju gospodarczym RP itd.

¹¹ K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 344.

do działania na rzecz dobra ojczyzny; dziedzictwem duchowym kształtującym osobowość jest religia, mająca bardzo wyraźne odniesienia kulturalne; do dziedzictwa zaliczamy zespół cnót, takich jak patriotyzm, honor; dziedzictwem leksyograficznym jest język; znaczącym dziedzictwem jest muzyka. Dziedzictwem niematerialne to dziedzictwo duchowe i umysłowe¹². Natomiast dziedzictwem materialnym są dobra będące nośnikami wartości na przykład kulturalnych czy naukowych.

Najpełniejszą bodaj definicję dziedzictwa kulturalnego wypracował J. Pruszyński, stwierdzając, że jest to

zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej¹³.

Konstytucjonaliści, komentując konstytucyjny zwrot, iż Rzeczpospolita Polska „strzeże dziedzictwa narodowego”, wskazują, że realizacja tego nakazu miałaby polegać na ochronie wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa, które świadczą o jego tożsamości o równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowią wartościową podstawę dalszego rozwoju¹⁴. Wskazuje się, że cenne z ponadtyścioletniego dorobku są te elementy, które pozwalają zrozumieć nas samych. Dlatego też do dziedzictwa zaliczyć można również to,

co niezbyt pochlebnie świadczy zarówno o samych organach władzy, jak również o społeczeństwie. [...] Dziedzictwa nie można traktować selektywnie, pamiętając o tym, iż jest to całokształt zdarzeń i wytworów, które miały miejsce w przeszłości, a które mogą i powinny służyć jako element społecznej edukacji¹⁵.

O ile w literaturze stosuje się pojęcia „dziedzictwo kulturalne”, „dziedzictwo kulturowe”, o tyle Konstytucja RP posłużyła się pojęciem „dziedzictwo narodowe” i „narodowe dziedzictwo kulturalne”. Tymczasem J. Pruszyński zdaje się sceptycznie odnosić do określenia „dziedzictwo narodu”, wyjaśniając, że nie ma narodów jednolitych kulturowo i „czystych rasowo”. Ze względu na bieg wydarzeń historycznych, migracje ludności czy zmiany granic nie można mówić o istnieniu kultury narodowej w czystej formie. Autor ten podkreśla też, że jeszcze w XVII wieku nie było wśród mieszkańców Europy świadomości przynależności do jakiejś grupy narodowej. W związku z tym jednym z najtrudniejszych do

¹² J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 48–55; *idem*, *Dziedzictwo kultury w świetle...*, s. 131–132.

¹³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 49–50.

¹⁴ P. Sarnecki, *Rozdział I Rzeczpospolita, artykuł 5...*, s. 5.

¹⁵ M. Chmaj, *Konstytucyjne podstawy ochrony dóbr kultury*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 28.

rozwiązania problemów natury politycznej może być przynależność konkretnych dóbr kultury do dziedzictwa kulturalnego narodu¹⁶. Niewątpliwie poglądy te mają uzasadnione podstawy. Należy jednak zwrócić uwagę na formułowany w nauce prawa konstytucyjnego postulat takiej interpretacji postanowień ustawy zasadniczej, która pozwoli na odkodowanie znaczenia zastosowanych w niej pojęć i dookreślenie ich granic. Jedynie taka konstruktywna interpretacja poszczególnych pojęć umożliwi bezpośrednie stosowanie konstytucji bez potrzeby odwoływania się do treści ustaw konkretyzujących określone postanowienia ustrojodawcy. Potrzebie tej wychodzi naprzeciw K. Zeidler. Po pierwsze, określa on wzajemne relacje pomiędzy dziedzictwem narodowym, europejskim i światowym, stwierdzając, że każde następne dziedzictwo zawiera w sobie poprzednie. Ponadto podejmuje on próbę dookreślenia znaczenia pojęcia „dziedzictwo narodowe”, zastosowanego w Konstytucji RP. Autor ten stwierdza, że dziedzictwem narodowym jest dziedzictwo kultury, czyli wytwory kultury będące jej świadectwem. Jest to również dziedzictwo nauki, będące dorobkiem naukowym wybitnych przedstawicieli narodu. Każdy naród może poszczycić się swoim dziedzictwem narodowym, którym są dobra będące wytworami kultury i nauki. Przy czym dobra te są przez dany naród stworzone bądź przez niego przyjęte jako własne. Dziedzictwo narodowe kształtuje tożsamość narodową i kształtuje więzy łączące poszczególnych członków narodu. Stanowią oni grupę wspólnotową funkcjonującą w oparciu o zbliżony stosunek do wspólnych wartości, tradycji, związani są wspólnymi elementami kultury oraz dążeniami do zachowania ich odrębności. W dalszych swoich wywodach autor ten zauważa, że dziedzictwo narodowe, jakkolwiek odrębne od instytucji państwa, zostało przez ustrojodawcę uznane za wartość doniosłą dla narodu i wspólną dla wszystkich jego członków. Dlatego też uznaje, że dobra kultury tworzone przez zamieszkujących Polskę członków mniejszości narodowych czy etnicznych zaliczyć można do „dziedzictwa narodowego” w rozumieniu Konstytucji RP. Co prawda dzieła sztuki takich twórców wyrastają z ich narodowej tradycji kulturowej, jednak dziedzictwo kulturowe należy traktować szeroko¹⁷. Z poglądem tym nie sposób się nie zgodzić, biorąc pod uwagę to, że preambuła Konstytucji RP nakazuje nawiązywać do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, do których w literaturze zalicza się między innymi tolerancję religijną, umiłowanie wolności myśli, sumienia i wyznania czy poczucie godności narodowej¹⁸. Dzieła członków mniejszości narodowych w Polsce mogą być

¹⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 56–57.

¹⁷ Autor ten zdaje sobie jednak sprawę z trudności, jakie można napotkać w przypadku potrzeby zaliczenia konkretnych dzieł do dziedzictwa kulturowego danego narodu. Jako przykład wskazał *Damę z gronostajem* pędzla Leonarda da Vinci, która będąc obrazem mistrza włoskiego, znajduje się w zbiorach Muzeum Czartoryskich i jest jednym z najcenniejszych dzieł sztuki w zbiorach polskich; K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego”...*, s. 345–346.

¹⁸ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 49.

wyrazem ich spostrzeżeń na temat społeczeństwa polskiego, mogą przedstawiać zachodzące w Polsce zjawiska z innej perspektywy, przez co wpłyną na zmianę podejścia do określonych sfer życia; mogą stać się inspiracją dla działalności polskich twórców. W ten sposób oparta na tolerancji działalność artystyczna członków mniejszości „rodzi” dzieła, które po latach stają się elementami dziedzictwa narodowego.

W interesującym nas fragmencie art. 5 przewidziano, że Rzeczpospolita Polska „strzeże” dziedzictwa narodowego. Zgodnie z rozumowaniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek „strzeżenia” należy interpretować szeroko, zarówno jako zdolność Rzeczypospolitej do stosowania środków prawnych w postaci nakładania na różne podmioty nakazów i zakazów, jak i jako możliwość lub obowiązek używania przez państwo również innych środków, w tym środków materialnych, które mają zapewnić zachowanie naszego dziedzictwa narodowego. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie strzeżenia dziedzictwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji RP ograniczenia działań władzy publicznej. Trybunał zastrzegł, że dysponowanie przez władzę publiczną różnorodnym instrumentarium powinno odbywać się z uwzględnieniem ograniczeń jej władztwa, jakie wynikają z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli¹⁹.

Kolejnym przepisem o charakterze zasady konstytucyjnej jest art. 6, który przewiduje w ustępie pierwszym, że

Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

Z treści komentowanego przepisu wynika bez wątpienia, że źródłem tożsamości narodowej, trwania i rozwoju narodu jest kultura, a nie dobra tej kultury²⁰. Kultura obejmuje takie dziedziny życia, jak język, zwyczaje, wierzenia, sposób gospodarowania, architektura, sztuka, system prawny, edukacyjny i wiele innych. Będą się one składały na tożsamość danej społeczności, jeżeli jej członkowie będą się identyfikowali z tym, co im przyniósł rozwój i kultywowanie tych dziedzin²¹. Brzmienie art. 6 wyklucza więc potrzebę upowszechniania kultury masowej, popkultury. Jedynie te dobra kultury, które są uznawane za świadectwa takich wartości, jak patriotyzm, pamięć historyczna, kunszt artystyczny, świadomość udziału narodu polskiego w znaczących zjawiskach społecznych, mogą być uznane za warte propagowania.

Fakt, że ustrojodawca nie zdefiniował zastosowanego pojęcia „dobro kultury”, stanowi pewną trudność w dookreśleniu przedmiotowego zakresu obowiązków Rzeczypospolitej. Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w doktrynie, że dobro kultury jest podstawowym elementem składającym się na

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, pkt III 3.

²⁰ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. II, s. 515.

²¹ J. Skoczyński, *Kultura*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 617.

dziedzictwo kulturalne. Najczęściej wskazuje się, że jest to element stanowiący materialny przejaw kulturowej twórczości człowieka²². Można jednakże spotkać się z opinią o dopuszczalności szerszego ujęcia tego pojęcia i objęcia nim również niematerialnego dorobku ludzkości²³. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że nie należy utożsamiać dobra kultury z zabytkiem, który jest pojęciem o węższym zakresie.

Wyróżniamy rzeczy będące dobrami kultury, a nie będące zabytkami. Relacja pomiędzy pojęciem dobra kultury i zabytku jest taka, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem, ale każdy zabytek jest dobrem kultury. [...] Dobro kultury może być przedmiotem wytworzonym zarówno w przeszłości, jak i współcześnie²⁴.

W literaturze spotykamy odmienne opinie co do zastosowania przez ustrojodawcę terminu „dobro kultury”. Krytyka tego pojęcia opiera się na argumentacji, że do polskiego porządku prawnego przejęte ono zostało z dokumentów prawa międzynarodowego, co jest niewłaściwe ze względu na różne potrzeby i priorytety ochrony na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego. Ponadto termin „dobro kultury” jest na tyle ogólny, że nie pozwala na precyzyjne określenie ochrony środkami prawnymi, a sam zwrot „dobro” kojarzy się z czymś pozytywnym, co nie wyczerpuje pojęcia dziedzictwa kultury jako zawierającego w sobie elementy i zjawiska negatywne²⁵. Pogląd ten nie jest jednak podzielany w literaturze. Podkreśla się, że posługiwanie się przez Konstytucję RP pojęciem dobra kultury przesądza o jego normatywnej aktualności²⁶. Zwraca się uwagę na wynikające z umów międzynarodowych zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia ochroną obiektów określanych jako „dobra kultury”. Podkreśla się szerszy zakres znaczeniowy pojęcia „dobro kultury” względem zastosowanego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷ pojęcia zabytku. Ustawodawca w ustawie tej zrezygnował z określenia zakresu pojęcia „dobro kultury” i z objęcia tej kategorii przedmiotów ochroną prawną. W takiej sytuacji skutecznie uniemożliwiono realizację międzynarodowych zobowiązań. Znacznie ograniczono możliwość ochrony na przykład obiektu niestanowiącego zabytku, ale dzieło sztuki współczesnej wypożyczone z zagranicy na organizowaną przez muzeum wystawę. Niezależnie od zobowiązań prawnomiędzynarodowych, spostrzec należy, że Rzeczpospolita jest15 zobowiązana literą prawa wspólnotowego do ochrony dóbr kultury; w związku z tym instytucje unijne w ankietach monitorujących ochronę

²² K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 27, 29.

²³ A. Przyborowska-Klimczak, *Dobro kultury*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010, s. 31.

²⁴ K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 27, 29, 42–43.

²⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 66–71.

²⁶ L. Jaworski, *Regulacja obowiązku ochrony zabytków przez organy administracji publicznej*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 196–197.

²⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003, Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

dziedzictwa w Polsce pytają o „dobro kultury”, a otrzymują odpowiedzi dotyczące ochrony zabytków²⁸.

Ustalając znaczenie pojęcia „dobro kultury”, do dziś w literaturze odwołuje się do jego zakresu ustalonego na gruncie ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 roku²⁹. Dobrem kultury w rozumieniu tej ustawy miał być

każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną.

Mianem dóbr kultury określano więc wszystkie dzieła z zakresu różnorodnych dziedzin, które odznaczały się szczególnymi cechami związanymi z osobą twórcy lub które wyrażały szczególne wartości. Za dobro kultury uznać można było również samą rzecz („pozostałość”) — przez sam fakt jej powstania lub wytworzenia w odległym czasie³⁰. W szczególności — na gruncie przytoczonej definicji — podkreślenia wymaga, że dobrem kultury określony został również przedmiot współczesny, jeśli tylko miał znaczenie dla dziedzictwa ze względu na wartość, jaką sobą przedstawiał.

Niezależnie od tego, czy obowiązujące ustawodawstwo odnosi się do pojęcia dóbr kultury, czy nie, czy definiuje to pojęcie, czy nie, należy zwrócić uwagę, iż cały czas obracamy się w kręgu pojęć ustawowych. Tymczasem pojęciom użytym w ustawach zasadniczych należy nadawać autonomiczne znaczenie. Zakres pojęcia konstytucyjnego powinien pozwolić na konstruowanie na jego podstawie aktów normatywnych niższego rzędu, obejmujących wszelkie dziedziny życia kulturalnego, artystycznego, architektonicznego, naukowego i wielu innych. W związku z tym należy zwrócić uwagę na pilną potrzebę wypracowania konstytucyjnego pojęcia „dobra kultury”. Postulat ten jest tym bardziej aktualny, że art. 73 Konstytucji RP przewiduje, że „każdemu zapewnia się [...] wolność korzystania z dóbr kultury”. W tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z wolnością, której realizacji jednostka może się skutecznie domagać przed sądem. Należy zatem określić zakres tego pojęcia. Jest to przecież to samo pojęcie, które ustrojodawca zastosował w art. 6 Konstytucji.

Obowiązki Rzeczypospolitej polegają w myśl art. 6 na „stwarzaniu warunków upowszechniania” i „stwarzaniu warunków równego dostępu” do dóbr kultury. Z zastosowanego sformułowania wywnioskować można, że obowiązki Rzeczypospolitej nie muszą polegać na prowadzeniu przez nią samej działalności polegającej na upowszechnianiu, ale na tworzeniu i zapewnieniu sprzyjających warunków

²⁸ O. Jakubowski, *Problemy znaczenia i wzajemnych relacji pomiędzy pojęciem „dobro kultury” oraz pojęciem „zabytek” w praktyce stosowania prawa ochrony dziedzictwa kultury*, [w:] *Wokół zagadnień estetyki zabytku po konserwacji i restauracji*, red. E. Szmit-Naud, B.J. Rouby, J. Arszysńska, Toruń 2012, s. 2–3.

²⁹ Ustawa o ochronie dóbr kultury z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz.U. z 1962, Nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

³⁰ M. Jabłoński, *„Wolności z art. 73 Konstytucji RP”*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 559.

do prowadzenia szeroko rozumianej działalności informacyjnej o dobrach kultury, o ich wartości, o argumentach uzasadniających przyznanie im szczególnego statusu wśród szeregu innych dóbr. Działalność tę mogą prowadzić placówki oświatowo-wychowawcze, uczelnie wyższe, instytucje kultury, osoby fizyczne lub prawne czy też jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Można również przyjąć, że „stwarzanie warunków upowszechniania” przejawia się w realizacji wolności wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, w realizacji zakazu cenzury prewencyjnej i koncesjonowania prasy. Z kolei stworzenie równego dostępu do dóbr kultury wymaga dookreślenia dwóch kwestii. Artykuł ten konkretyzuje zasadę równości przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP w stosunku do szczególnej dziedziny, jaką jest dostęp do dóbr kultury, i nie może on polegać na wprowadzaniu wyjątków od ogólnych uregulowań konstytucyjnych. Stanowi on jedynie potwierdzenie obowiązywania zasady równości w tej szczególnej dziedzinie życia³¹. „Dostęp” polega na możliwości bezpośredniego bądź pośredniego kontaktu z dobrami kultury wszystkich zainteresowanych osób. Przekłada się on na przykład na tworzenie publicznych muzeów, a także umożliwianie osobom fizycznym, prawnym oraz innym podmiotom na tworzenie muzeów prywatnych. Można w zakres tego typu działań wliczyć określanie przez dyrektora muzeum, który dzień jest dniem wolnym od opłat, czy też sporządzanie przez ministra kultury wykazu muzeów, do których wstęp jest darmowy. „Stwarzanie warunków upowszechniania” i „stwarzanie warunków równego dostępu” może polegać na opracowywaniu programów do digitalizacji muzealiów, co jeszcze do niedawna było przedmiotem starań poszczególnych muzeów. Może to przejawiać się w staraniach o przyjęcie jednolitego systemu digitalizacji zbiorów wszystkich muzeów polskich, jakie podejmuje się w ostatnim czasie³².

Zgodnie z ustępem 2 artykułu 6 Konstytucji Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkającym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Przyjmując należy, że pojęcie „narodowe dziedzictwo kulturalne” stanowi synonim pojęcia „dziedzictwo narodowe”, zastosowanego w art. 5³³. Jeśli natomiast chodzi o grupę podmiotów, która może na ustanowieniu tej zasady zyskać, to są to Polacy zamieszkali za granicą. Ustrojodawca zdaje się szeroko rozumieć zakres tej grupy. Z istoty artykułu wynika, że chodzi tu zarówno o Polaków z obywatelstwem polskim zamieszkających za granicą, Polaków o podwójnym obywatelstwie, jak i Polaków nieposiadających obywatelstwa polskiego (o ich polskości świadczyć mogą jedynie pochodzenie,

³¹ *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. i wprowadzenie M. Zubik, t. II, Warszawa 2011, s. 53.

³² Zob. *Zalecenia dotyczące planowania i realizacji projektów digitalizacyjnych w muzealnictwie*, opracowane przez zespół ekspertów powołany przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (www.nimoz.pl).

³³ P. Sarnecki, *Rozdział I Rzeczpospolita, artykuł 6*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

kultywowanie w domu rodzinnym tradycji polskich, uczenie języka polskiego dzieci, które nigdy Polski nie odwiedziły). Pomoc może być udzielana poszczególnym jednostkom, określonym grupom obywateli i organizacjom ich zrzeszającym. Co do charakteru pomocy to ust. 2 art. 6 nie może być interpretowany zawężająco. Może być to wszelkiego rodzaju pomoc nieograniczona jedynie do określonych sfer i dziedzin, np. wyłącznie finansowej, lecz obejmująca zarówno pomoc moralną, polityczną, organizacyjną, jak i materialną³⁴. Kryterium uzasadniającym podjęcie działań wskazanych w tej normie jest to, że podmioty, którym pomoc jest świadczona, utożsamiają się z polską tradycją, kulturą oraz językiem, i pragną utrzymywać ściśle związki z dziedzictwem narodowym, co bez pomocy Rzeczypospolitej mogłoby okazać się nieefektywne.

Do obydwu omawianych artykułów odnoszą się ogólne uwagi natury konstytucyjnej. Pierwsza uwaga dotyczy takiej cechy zasad ujętych w przepisach art. 5 i 6, która podkreśla i wzmacnia charakter programowy norm w nich ujętych. Jak już bowiem zasygnalizowano — cechą charakterystyczną przepisów ujmowanych w formę zasad naczelnych jest to, że mają one znaczenie jedynie dla abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Nie mogą one być bezpośrednią podstawą prawną roszczeń — wystosowanych przez osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej — o podjęcie działań przynoszących skutki w postaci na przykład strzeżenia dziedzictwa czy stworzenia warunków upowszechniania dóbr kultury³⁵. Jako deklaracje zasad ustrojowych mają one charakter ogólny. Dopiero wprowadzenie do Konstytucji przepisu art. 73, ustanawiającego określone wolności jednostki w zakresie działalności kulturalnej, badań naukowych i dostępu do dóbr kultury, umożliwia indywidualnym podmiotom ich ochronę na drodze sądowej. Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że naruszenie bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej świadczy o niezgodności prawa niższego rzędu również z bardziej ogólną normą konstytucyjną. Z tego też względu często dochodzi do jednoczesnego powoływania się na obydwa artykuły (stanowiący zasadę ustrojową i ustanawiający wolności lub prawa) w postępowaniu przed Trybunałem. W sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Trybunał stwierdził wręcz, że choć wnioskodawca zarzucił ustawie niezgodność z artykułami z rozdziału *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, to nie ulega wątpliwości, że konstytucyjną podstawę regulacji zawartych w ustawie o zabytkach stanowi sformułowanie art. 5 Konstytucji RP, przewidującego jedno z zadań państwa. Punktem wyjścia do określenia konstytucyjnych relacji pomiędzy państwem a obywatelem w tej sferze powinno być zatem ustalenie przez TK zakresu konstytucyjnego pojęcia „strzeże”, zawartego w art. 5³⁶.

³⁴ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP...*, s. 27.

³⁵ P. Sarnecki, *Rozdział I. Rzeczpospolita, artykuł 5...*, s. 2.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, pkt III 3.

Druga warta zasygnalizowania kwestia dotyczy dookreślenia podmiotu zobowiązanego na podstawie art. 5 i 6 Konstytucji. Podmiotem tym jest Rzeczpospolita Polska, co bardzo często jest tłumaczone jako „państwo”. Tymczasem w prawoznawstwie podkreśla się, że termin „państwo” może być rozumiany jako „struktura organów władzy publicznej; aparat władztwa publicznego, »piramida« urzędów”. W takim ujęciu jednak mamy do czynienia z ostrym rozróżnieniem między państwem a społeczeństwem czy wręcz z przeciwstawieniem sobie państwa i społeczeństwa. Państwo może być jednak postrzegane zgoła odwrotnie — jako organizacja społeczeństwa stanowiąca wspólnotę ludzką (obywatelską). Wspólnota ta jest związkiem pokoleń, na który składają się przodkowie, ludzie żyjący i ich potomkowie. Podkreślenia wymaga, że tylko tego typu organizacja jest w stanie zachować swoją ciągłość dziejową, przejmować dziedzictwo w postaci języka, godła, flagi, kultywować je i przekazywać pokoleniom następnym jako wartość związaną ze społeczeństwem³⁷. W duchu drugiego z przedstawionych podejść do znaczenia terminu „państwo” zaczynają coraz częściej wypowiadać się konstytucjoniści. Jest to związane między innymi z rozwojem wiedzy na temat rozumienia konstytucyjnej formuły art. 1, w myśl której „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Przyjmuje się bowiem, że formuła „dobra wspólnego” wskazuje, iż państwo polskie nie może być postrzegane wyłącznie jako struktura organów państwowych, lecz jako struktura organizacyjna obywateli i ich wspólnot³⁸. To z kolei decyduje o funkcjonowaniu indywidualistycznej koncepcji praw człowieka, zgodnie z którą rolą państwa jest realizacja celów i interesów człowieka. Interesy te mają znaczenie priorytetowe, a zadaniem państwa jest je gwarantować, zabezpieczać i powstrzymywać się od nieuzasadnionej ingerencji w zakres przysługujących jednostce wolności i praw³⁹. Obywatele mają zatem podstawy, aby żądać od organów władzy podejmowania decyzji — w tym aktów prawnych — które pozwolą na zrealizowanie nałożonych na Rzeczpospolitą zadań. Jeżeli jednak uczynienie zadość wszystkim zobowiązaniom nie będzie możliwe, np. ze względu na ograniczone zasoby finansowe państwa, ciężar spełnienia zadań państwa obciążyć może w pewnym stopniu obywateli. Całokształt postanowień Konstytucji RP prowadzi bowiem do wniosku,

że państwo polskie jest polityczną organizacją społeczeństwa, w którym system organów władzy (organów państwa) jest zaledwie elementem struktury państwa, a nie elementem definiującym państwo. Jest to koncepcja państwa, w którym obywatel i jego organizacje są istotnym elementem współdefiniującym państwo⁴⁰.

³⁷ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1998, s. 52–53.

³⁸ *Rzeczpospolita jako dobro wspólne*, wywiad z prezesem NSA, Januszem Trzczańskim, „Rzeczpospolita” 6 czerwca 2005.

³⁹ L. Wiśniewski, *Państwo a jednostka w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*. Materiały konferencji, Gdańsk 7–9 marca 1997, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 83.

⁴⁰ J. Trzcński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcński, Warszawa 2005, s. 454–455.

Wydaje się, że ta koncepcja leży u podstaw przyjęcia przez J. Pruszyńskiego, że z treści art. 5 Konstytucji mogłyby wynikać konkretne obowiązki prawne „rzeczowo właściwych organów i instytucji oraz o b y w a t e l i [podkr. — A.F.]”⁴¹. Ta koncepcja przejawia się w szeregu rozwiązań prawnych, np. w treści ustawy o zabytkach nakładającej na właścicieli zabytkowych budowli określone obowiązki i ciężary (m.in. finansowe) związane z utrzymaniem tego budynku i zachowaniem jego zabytkowego charakteru.

Na koniec warto zwrócić uwagę na kwestie natury terminologicznej, dotyczące zakresu zastosowanych w Konstytucji RP pojęć i ewentualnych konsekwencji z tego wynikających w zakresie relacji norm konstytucyjnych do norm prawa międzynarodowego i wspólnotowego. Po pierwsze, użyte w art. 5 i 6 Konstytucji RP terminy „dziedzictwo narodowe” i „narodowe dziedzictwo kulturalne” uznać można za pojęcia o węższym desygnacie niż „dziedzictwo kulturowe”. Nie należy jednak przyjmować, że takie sformułowanie Konstytucji RP może być odczytywane jako dopuszczenie obojętności czy braku troski o europejskie bądź światowe dziedzictwo kultury. Do jego ochrony Rzeczpospolita Polska jest przecież zobowiązana na podstawie wiążących ją umów międzynarodowych⁴². Wydaje się więc, że „dziedzictwo narodowe” uzyskuje ochronę na podstawie norm konstytucyjnych, a dziedzictwo europejskie czy światowe — na podstawie traktatów międzynarodowych, w tym wspólnotowych. Można kontestować takie rozwiązanie, zauważmy jednak, że normy umów międzynarodowych zaliczane są przez samą Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej, a z hierarchii charakteryzującej te źródła wynika, że treści umów międzynarodowych powinny być z Konstytucją zgodne. Ponadto Konstytucja przewiduje w art. 9, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

Właśnie ze względu na włączenie prawa międzynarodowego do polskiego porządku prawnego podkreślić warto pilną potrzebę dookreślenia zakresu pojęć konstytucyjnych. Chodzi o to, aby ustanowić granicę pomiędzy pożądanymi działaniami Rzeczypospolitej, wynikającymi z Konstytucji i z zobowiązań międzynarodowych (relacja dziedzictwa narodowego do dziedzictwa europejskiego i światowego), oraz aby wszystkie wynikające z umów międzynarodowych pojęcia mieściły się w zakresie pojęcia konstytucyjnego (relacja pojęcia „dobra kultury” zastosowanego w Konstytucji do dóbr kultury w rozumieniu umów międzynarodowych⁴³).

⁴¹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. II, s. 514.

⁴² Tytułem przykładu wymienić można: Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętą w Paryżu 16 listopada 1972 roku; Europejską Konwencję o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzoną w La Valletta 16 stycznia 1992 roku; Konwencję UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzoną w Paryżu 17 października 2003 roku.

⁴³ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbroj-

LEGAL RELEVANCE OF THE PROVISIONS ON NATIONAL HERITAGE AND GOODS OF CULTURE IN CHAPTER 1 OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

The article examines the issue of national heritage protection in the context of the Polish Constitution. The author points to the impact of specific constitutional provisions on legal acts of lower level. Her views are based on an in-depth analysis of the literature and case-law.

nego, podpisana w Hadze dnia 14 maja 1954 roku; Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi i przenoszeniu dóbr kultury, sporządzona w Paryżu 17 listopada 1970 roku; Porozumienie o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawie zatrzymywania i zwrotu dóbr kultury nielegalnie przewożonych przez granice państw, sporządzone w Płowdiw 22 kwietnia 1986 roku.