


Agata Niżnik-Mucha*

 orcid.org/0000-0001-9333-3311

Metoda konstytucyjnej regulacji w przedmiocie ochrony dziedzictwa narodowego i dóbr kultury – zarys rozważań

The constitutional regulation method in protecting national heritage and cultural resources – an outline

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, dziedzictwo narodowe, narodowe dziedzictwo kulturalne, metoda regulacji, wartości konstytucyjne, zasady polityki państwa, normy programowe, naród, dobra kultury

Key words: Constitution of Poland, national heritage, national cultural heritage, regulation method, constitutional values, principles of state policy, programmatic norms, nation, cultural property

Dziedzictwo narodowe jest wartością chronioną przez Konstytucję RP z 1997 r. Sygnalizuje to już treść Preambuły, w której jest mowa o wdzięczności naszym przodkom m.in. za „kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Co istotne, ustrojodawca wskazując na związek pojęć kultura i chrześcijańskie dziedzictwo Narodu jednocześnie poprzez odwołanie się do pojęcia „ogólnoludzkich wartości” przesądza, że związek ów nie ma charakteru koniecznego. Tylko taka interpretacja omawianego fragmentu wstępu do Konstytucji koresponduje z początkową deklaracją preambuły wskazującą, iż Naród Polski tworzą „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł”. Silnie podkreślony pluralizm światopoglądowy Narodu Polskiego determinuje treść konstytucyjnego pojęcia kultury i wyklucza ograniczanie jej aksjologicznych podstaw wyłącznie do dziedzictwa chrześcijańskiego.

Pojęcia „dziedzictwo narodowe” i „narodowe dziedzictwo kulturalne” występują dwukrotnie w przepisach rozdziału I Konstytucji zatytułowanego „Rzeczpospolita” i poświęconego zasadom ustrojowym państwa. Zgodnie z art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz

National Heritage is a value protected by the Constitution of Poland from 1997. It is already signalled in the Preamble, in the section mentioning being grateful to our ancestors for e.g. “the culture rooted in the Christian heritage of the Nation and universal human values”. Significantly, the constitutional legislator while indicating the relation between the terms culture and the Christian heritage of the Nation, at the same time by referring to the term of “general human values” determines that the relation is not of peremptory character. Only such an interpretation of the discussed fragment of the introduction to the constitution corresponds to the initial declaration in the Preamble indicating that the Polish Nation consists of “all the citizens of the Polish Republic, both believing in God that is the source of truth, justice, good and beauty, and those not believing but deriving the universal values from other sources”. The strongly emphasised pluralism of outlook of the Polish Nation determines the content of the constitutional notion of culture, and rules out restricting its axiological basis solely to the Christian heritage.

The terms “national heritage” and “national cultural heritage” occur twice in the regulations of the Chapter I of the Constitution entitled “The Republic” and devoted the political principles of the state. In accordance with Art. 5 of the Constitution: “The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its

* doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

* *doctor of law, adjunct at the Chair of Constitutional Law, Jagiellonian University*

Cytowanie / Citation: Niżnik-Mucha A. The constitutional regulation method in protecting national heritage and cultural resources – an outline. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2019;60:69-75

Otrzymano / Received: 19.07.2019 • **Zaakceptowano / Accepted:** 07.08.2019

doi:10.17425/WK60HERITAGE

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

bezpieczeństwo obywateli, **strzeże dziedzictwa narodowego** oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Normatywne znaczenie art. 5 Konstytucji sprowadza się do konstytucjonalizacji podstawowych celów państwa, która jest ze wszech miar pożądana. Cele państwa wymienione w art. 5 Konstytucji wpisują się w realizację przez państwo funkcji ochronnej¹. Ustrojodawca w odniesieniu do poszczególnych wartości wymienionych w powołanym przepisie posługuje się następującymi terminami: „strzeże”, „zapewnia ochronę”, „zapewnia”. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, pod względem charakteru prawnego przepis ten jest ujęty jako przepis o charakterze programowym, wymagający od wszelkich podmiotów władzy publicznej włączenia się, poprzez posługiwanie się posiadanymi przez nie kompetencjami, we wskazane w nim działania². Ustrojodawca uznaje zatem strzeżenie dziedzictwa narodowego za jeden z pierwszorzędnych celów Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że przepis ten ujmuje pojęcie „strzeże” i wymiennie stosowane pojęcie „zapewnia” w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów dane zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter tego zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej. W konsekwencji państwo, realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium, może zatem nie tylko stosować środki prawne w postaci zakazów i nakazów czy ustanawiania specjalnych instytucji prawnych³, ale – w zależności od okoliczności – winno używać również innych środków, w tym środków materialnych, służących zachowaniu tego, co składa się na materialny i duchowy dorobek stanowiący dziedzictwo narodowe. Co jednak istotne, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, musi uwzględniać ograniczenia swojego władztwa wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli⁴.

Pojęcie dziedzictwa (*patrimonium*) wywodzi się z języka łacińskiego i oznacza „ojcowsinę, spadek, majątek”. Jak z kolei podają słowniki języka polskiego, w jednym z przypisywanych mu znaczeń termin ten oznacza „dobra kultury, nauki i sztuki pozostawione przez poprzednie pokolenia”⁵, „coś, co pozostało po minionych czasach i wcześniejszych pokoleniach”⁶. Do dziedzictwa w takim rozumieniu można zaliczyć m.in. takie dobra, jak dzieła sztuki, utwory literackie, utwory muzyczne, osiągnięcia naukowe, różne obrzędy i tradycje, język, w tym dialekty językowe i gwary. Pomimo tego, że wyrażenie „dziedzictwo narodowe” nie zostało zdefiniowane legalnie na poziomie konstytucyjnym, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego „(...) kontekst językowy, w jakim słowo »dziedzictwo« zostało użyte w preambule oraz art. 5 Konstytucji, pozwala przyjąć, że prawodawca konstytucyjny nawiązał do koncepcji solidarności pokoleniowej oraz ciągłości tradycji kulturalnych i ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (»wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku«)”⁷. Dziedzictwo narodowe w rozumieniu art. 5 Konstytucji będą zatem – jak się wydaje – stanowiły

territory, and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, **safeguard the national heritage** and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development”. The normative meaning of Art. 5 of the Constitution comes down to constitutionalising the fundamental goals of the state, which is desirable in every respect. The goals of the state, listed in Art. 5 of the Constitution, become parts of the protective function realised by the state¹. In reference to particular values mentioned in the quoted regulation, the constitutional legislator uses the following terms: “safeguard”, “ensure the protection”, “ensure”. As Paweł Sarnecki points out, as far as the legal character of the regulation is concerned, this regulation is regarded as having a programmatic character, requiring all public authorities to engage in the indicated activities by making use of their competence². Thus, the constitutional legislator recognises protecting the national heritage as one of the primary goals of the Polish Republic.

The interpretation of the language and objectives of the provisions included in Art. 5 of the Constitution, indicates that the regulation uses the terms “safeguard” and “ensure” interchangeably and in a broad sense, encompassing all forms of state activities. Which instruments can be used to realise a given task is decided by the character of the said task, as well as limitations in the activities of public authorities resulting from other regulations of the Constitution. In consequence, while realising the goal of safeguarding the national heritage, the state has a variety of instruments at its disposal, so it can not only apply legal measures such as orders and prohibitions, or establish special legal institutions³, but depending on the circumstances, it should also use other measures, including material means serving to preserve the material and spiritual achievements constituting the national heritage. Nevertheless, like in the case of realising other tasks, it has to take into account the limitations of its power resulting from the citizens’ rights guaranteed by the Constitution⁴.

The notion of heritage (*patrimonium*) is derived from Latin and denotes “patrimony, inheritance, and legacy”. According to dictionaries of the Polish language, in one of the attributed meanings the term denotes “cultural, scientific and art resources, left by previous generations”⁵, “what was left from the bygone times and earlier generations”⁶. When so understood, heritage can also comprise e.g. such resources as: works of art, literature and music, scientific achievements, various customs and traditions, the language including local and regional dialects. Although the term “national heritage” was not legally defined on the constitutional level, in the interpretation of the Constitutional Tribunal “(...) the language context in which the word »heritage« was used in the preamble and Art. 5 of the Constitution allows for assuming that the constitutional legislator referred to the concept of generational solidarity and the continuity of cultural and political traditions of the Polish Republic (»all valuable achievements produced for over a thousand years«)”⁷. Therefore, national heritage as

takie materialne i niematerialne dobra, które kształtują tożsamość narodową i więzi łączące członków naszej wspólnoty politycznej, a jednocześnie mogą stanowić wartościową podstawę dalszego rozwoju⁸. Jednocześnie, jak zauważa Paweł Sarnecki, „Dziedzictwo narodowe» to nie tylko zaszczyty, z których społeczeństwo polskie może czynić powód do dumy, lecz również i te, które słusznie są potępiane – o ile mogą służyć jako element społecznej edukacji”⁹.

Warto w tym miejscu dla porządku zasygnalizować, że co najmniej istotną częścią dziedzictwa narodowego jest narodowe dziedzictwo kulturalne, o którym mowa w art. 6 Konstytucji. Oznacza to, że strzeżenie tej wartości wpisuje się w dyspozycję art. 5 Konstytucji. W świetle przytoczonej wyżej tezy Trybunału Konstytucyjnego należałoby stwierdzić, że zakres znaczeniowy tych dwóch pojęć konstytucyjnych nie jest identyczny. Można jednak znaleźć w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądy, zgodnie z którymi pojęcia te są właściwie tożsame¹⁰.

Jak stanowi art. 6 Konstytucji: „(1) Rzeczpospolita stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. (2) Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Odnosząc się do normatywnego znaczenia postanowień art. 6 Konstytucji, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że nie wynikają z nich żadne prawa podmiotowe jednostek *in genere* ani obywateli polskich zamieszkałych za granicą¹¹. Wskazane przepisy nakładają pewne obowiązki na organy władzy publicznej, nie łącząc ich jednak z żadnymi konkretnymi uprawnieniami jednostek. W związku z tym przepisy art. 6 Konstytucji należy zakwalifikować jako szczegółowe zasady polityki państwa wyrażone za pomocą tzw. norm programowych. Monika Florczak-Wątor określa je w sposób ogólny jako zasadę ochrony dziedzictwa kulturalnego narodu, choć *de facto* mamy tu do czynienia z dwiema komplementarnymi zasadami polityki państwa¹². Cechą konstytutywną konstrukcji normy programowej jest to, że wskazując pewien cel (zadanie) pozostawia organom władzy publicznej (adresatom) swobodę wyboru konkretnych metod i środków mających służyć realizacji tego celu¹³. W przypadku zasad polityki państwa są to cele społeczno-gospodarcze. Co istotne, z a s a d y polityki państwa należy postrzegać w kategoriach pewnych nakazów/zakazów o charakterze optymalizacyjnym, co oznacza obowiązek realizowania pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych lub prawnych możliwości¹⁴. Stopień realizacji danej zasady polityki państwa powinien być wypadkową ważenia tej zasady z innymi konstytucyjnymi wartościami, zasadami lub prawami człowieka lub obywatela. Najczęściej stopień realizacji poszczególnych zasad polityki państwa jest uzależniony od kondycji finansów publicznych (tj. stopień realizacji danej zasady polityki jest ograniczany z uwagi na tzw. równowagę budżetową). Jednocześnie jednak w doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że suma podjętych przez organy publiczne działań musi choćby

understood by Art. 5 of the Constitution will apparently comprise such material and non-material goods which shape the national identity and the ties binding members of our political union, while at the same time they can become a valuable basis for further development⁸. At the same time, Paweł Sarnecki observes “»National heritage« does not merely include occurrences which the Polish society can take pride in, but also those which are justly condemned – as long as they can serve as elements of civic education”⁹.

It is worth emphasising here that a significant part of the national heritage is the national cultural heritage which is described in Art. 6 of the Constitution. It means that safeguarding that value fits in with the instructions of Art. 5 of the Constitution. In light of the above quoted opinion of the Constitutional Tribunal it should be stated that the meanings of those constitutional terms are not the same. However, one can find views in the doctrine of constitutional law, according to which those two notions are practically identical¹⁰.

As Art. 6 of the Constitution states: “(1) The Republic of Poland shall provide conditions for the people’s equal access to cultural property which is the source of the nation’ identity, continuity and development. (2) The Republic of Poland shall provide assistance to Poles living abroad to maintain their links with the national cultural heritage”. Referring to the normative meaning of the regulations in Art. 6 of the Constitution, one should firstly observe that they do not result in any subjective rights for individuals *in genere* or Polish citizens residing abroad¹¹. The indicated regulations impose certain obligations on organs of public authority, yet they are not combined with any concrete entitlements for individuals. Because of that the regulations of Art. 6 of the Constitution should be qualified as detailed principles of the state policy expressed by means of the so called programmatic norms. Monika Florczak-Wątor describes them generally as the principle of protecting the cultural heritage of the nation, though *de facto* we are dealing here with two complementary principles of the state policy¹². A constitutive feature of the programmatic norm is that while it indicates a certain goal (task), it leaves the organs of public authority (addressees) the freedom to choose concrete methods and means to realise the said goal¹³. In the case of principles of the state policy those are social-economic goals. Significantly, the p r i n c i p l e s of the state policy should be perceived as categories of certain obligations/prohibitions of optimising character, which means it is obligatory to realise a certain state of affairs to the largest possible extent, after considering actual or legal possibilities¹⁴. The degree of realising a given principle of the state policy should be the outcome of weighing that principle and other constitutional values, principles or human or civic rights. Most frequently the degree of realisation of particular principles of the state policy depends on the condition of public finances (i.e. the degree of realisation of a given principle of the state policy can be limited because of the so called budget balance). At the same time, however,

w pewnym minimalnym stopniu rzeczywiście realizować sformułowane przez ustrojodawcę cele. Przepisy zawierające zasady polityki państwa mogą być podstawą orzekania o konstytucyjności ustaw i aktów podustawowych, jednak z uwagi na ich charakter powoływanie ich jako samodzielnego wzorca kontroli abstrakcyjnej stawia wnioskodawcom wysokie wymagania w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów¹⁵. W świetle powyższych ustaleń w praktyce o naruszeniu art. 6 Konstytucji można by mówić w sytuacji zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji wskazanych w tym przepisie celów.

Odnosząc się jeszcze do kwestii normatywnej treści art. 6 Konstytucji warto zwrócić uwagę na to, w jaki sposób przepis ten formułuje cele, do których realizacji zobowiązane są organy władzy publicznej. Ustrojodawca posłużył się tu formułami „Rzeczpospolita stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu”, „Rzeczpospolita udziela pomocy (...)”. Ustrojodawca zakłada, że podmioty prywatne, w tym jednostki, będą współpracować z podmiotami publicznymi (muzeami, bibliotekami, szkołami itd.), w szczególności jednostki muszą wykazywać minimum zainteresowania dobrami kultury i zachowaniem związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Dla ustalenia normatywnej treści przepisów art. 6 Konstytucji kluczowe znaczenie mają pojęcia „narodowego dziedzictwa kulturalnego” oraz „dóbr kultury”. Odnosząc się do pierwszego z powołanych pojęć Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 20/07 przywołał poglądy Jana Pruszyńskiego. Wskazany autor za dziedzictwo kulturalne uważa „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra 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 cywilizacyjnej”¹⁶.

Niewątpliwie natomiast dla interpretacji i ustalenia wzajemnej relacji wyrażeni „dziedzictwo narodowe” oraz „narodowe dziedzictwo kulturalne” ma znaczenie konstytucyjne pojęcie narodu¹⁷. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest ono rozważane w dwóch niewykluczających się ujęciach: wąskim (akcentującym związki obywatelstwa) oraz szerokim (akcentującym związki kulturowe). W sprawie K 28/13 Trybunał Konstytucyjny podniósł: „Ustrojodawca – w preambule do Konstytucji – jednoznacznie stwierdził, że Naród Polski (...) to »wszyscy obywatele Rzeczypospolitej«. Dla ustalenia przynależności do tak pojętego Narodu Polskiego nie mają zatem znaczenia żadne – poza obywatelstwem – czynniki, choćby takie jak narodowość, rasa czy wyznanie, a istotą przynależności do tak pojętego

in the doctrine of the constitutional law it is claimed that the sum of activities undertaken by public authorities must, at least to a minimal degree, really realise the goals set by the constitutional legislator. The regulations including the principles of the state policy may be the basis for ruling whether bills and low-order ordinances are constitutional, yet because of their character using them as a an autonomous model of abstract control is very challenging for the petitioners as far as providing convincing evidence of non-constitutionality of the disputed regulations is concerned¹⁵. In light of the above, in practice one can talk about violating Art. 6 of the Constitution when faced with a complete lack of any activity on the part of public authorities, or their creating ostensible solutions which would not lead to realising the goals indicated in the regulation.

In reference to the question of the normative content of Art. 6 of the Constitution, it is worth noticing how the regulation formulates the goals which the organs of public authority are obliged to realise. The constitutional legislator used here the formulas “the Republic shall provide conditions for the people’s equal access”, “the Republic shall provide assistance (...)”. The constitutional legislator assumes that private entities, including individuals, will cooperate with public entities (museums, libraries, schools etc.); in particular individuals must demonstrate minimum interest in cultural property and preserving the links with the national cultural heritage.

The terms “national cultural heritage” and “cultural property” are of key significance to establishing the normative content of the regulations in Art. 6 of the Constitution. With reference to the first of the quoted terms, the Constitutional Tribunal in the case K 20/07 quoted the view of Jan Pruszyński. The said author considered the cultural heritage to be “the store of immovable and movable items with their related spiritual values, historic and social phenomena, regarded as deserving of legal protection for the good of the society and its development, and to be passed on to the next generations because of their understood and accepted historic, patriotic, religious, scientific and artistic values which are significant for the identity and continuity of political, social and cultural development, establishing truths and commemorating historic events, cultivating the sense of beauty and civilisational union”¹⁶.

Undoubtedly, the constitutional concept of nation is important for interpreting and establishing the mutual relation between the terms “national heritage” and “national cultural heritage”¹⁷. In the judicature of the Constitutional Tribunal the term is considered in two, not mutually exclusive, aspects: a narrow one (emphasising ties of citizenship) and a broad one (emphasizing cultural ties). In the case K 28/13, the Constitutional Tribunal stated: “The constitutional legislator – in the preamble to the Constitution – unequivocally stated that the Polish Nation (...) means »all citizens of the Republic«. Thus, besides citizenship, no other factors – such as nationality, race or religion – can have any bearing on belonging to the so understood Polish Nation, and

Narodu Polskiego jest poczucie państwowe uzewnętrzniane przez posiadanie polskiego obywatelstwa. Powyższe rozumienie pojęcia »narod polski« na gruncie Konstytucji byłoby niepełne. Z jej art. 5 (...), art. 6 (...), a pośrednio również z art. 35 (...) wynika, że ustrojodawca traktuje naród polski (pisany małymi literami) jako wspólnotę nie tyle etniczną (w ścisłym znaczeniu »wspólnoty krwi«, co byłoby bezprzedmiotowe wobec migracji i mieszania się różnych narodowości zarówno w wielonarodowej I i II Rzeczypospolitej, jak i w wyniku wojen i przemarszów obcych armii), ile kulturową. Tę zaś definiuje się jako trwającą przez pokolenia wspólnotę związaną wielorakimi więziami – między innymi krwi, języka, kultury, religii, w której w różnych okolicznościach i czasach poszczególne z tych więzi uznawane są za pierwszoplanowe¹⁸. Trybunał Konstytucyjny nawiązuje zatem do sformułowanego w socjologii kulturowego pojęcia narodu, zakładającego, że naród to wielka grupa społeczna zjednoczona przez wspólną kulturę, obejmującą takie czynniki, jak wspólny język, wielopokoleniowa tradycja, wspólne symbole, bohaterowie, nierzadko wspólna religia (bądź grupa religii o tym samym rodowodzie)¹⁹.

Podsumowując, ujęcie Narodu przyjęte we wstępie do Konstytucji stanowi definicję Narodu jako wspólnoty politycznej. Naród w tym ujęciu jest suwerenem, o którym mowa w art. 4 i wielu dalszych przepisach Konstytucji. Natomiast naród polski w rozumieniu art. 6 Konstytucji to „grupa wspólnotowa oparta na wspólnym dla jej członków odniesieniu do pewnych wartości związanych z tradycją wspólnych losów, ze wspólnymi elementami kultury oraz dążeniami do zachowania ich odrębności”²⁰. Najczęściej obywatele polscy spełniają jednocześnie desygnaty przynależności do narodu w rozumieniu kulturowym, jednak nie wykluczona jest sytuacja odmienna, tak jak możliwe jest również przynależenie do naszej narodowej wspólnoty kulturowej przy jednoczesnym braku posiadania obywatelstwa polskiego²¹. Jak słusznie zauważa Monika Florczak-Wątor, art. 6 Konstytucji przyjmuje, że źródłem tożsamości narodu w znaczeniu kulturowym, jak również źródłem jego istnienia w aspekcie historycznym i współczesnym jest właśnie kultura, która współtworzy dziedzictwo narodowe²².

Ustrojodawca, z oczywistych względów, nie definiuje pojęcia kultury, będącego jednym z najbardziej powszechnych i zarazem wieloznacznych pojęć humanistyki i nauk społecznych. W doktrynie prawa często przywoływana jest definicja kultury autorstwa Jana Pruszyńskiego, który ujmuje ją jako „całokształt dorobku duchowego, intelektualnego i materialnego stworzonego wysiłkiem jednostek i zbiorowości ludzkich, zachowanego i utrwalonego, jak i stosunek do jego komponentów”²³. Warto zauważyć, że na temat pojęcia „dobra kultury” wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Jego wypowiedź została sformułowana w sprawie, w której wzorcem kontroli był art. 73 Konstytucji deklarujący m.in. – również relevantną z perspektywy prowadzonych rozważań – wolność korzystania z dóbr kultury. W wyroku z 25 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Wyrażenie »dobro kultury« (...) nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę konstytucyjnego, jednakże miało swoje legalne ustawowe

the essence of belonging to the so understood Polish Nation is the sense of statehood expressed by having a Polish citizenship. The above understanding of the term »Polish nation« on the basis of the Constitution would be incomplete. Art. 5 (...), Art. 6 (...), and indirectly also Art. 35 (...) imply that the constitutional legislator treats the Polish nation (spelled with a small 'n') not so much as an ethnic union (in the strict sense of »blood ties« which would be pointless considering migrations and mingling of various nationalities both in the multi-national I and II Republic, and as a result of wars and enemy armies marching across the country), as a cultural one. The latter is defined as a union connected by multiple ties – of blood, language, culture and religion among others – lasting for generations, in which some of those ties become a priority in various circumstances and periods of time”¹⁸. Thus the Constitutional Tribunal alludes to the cultural notion of the nation, formulated in sociology, which assumes that a nation is a large social group united by a shared culture including such factors as: the same language, generations-long traditions, shared symbols, heroes, frequently the same religion (or a group of religions of the same provenance)¹⁹.

Summing up, the interpretation of Nation accepted in the introduction to the Constitution is a definition of the Nation as a political union. In this view, the Nation is the sovereign mentioned in Art. 4 and many further regulations of the Constitution. On the other hand, the Polish nation as understood in Art. 6 of the Constitution is a “community based on a reference to certain values shared by its members, associated with the tradition of shared fate, elements of culture and aspirations to preserve their identity”²⁰. Most frequently Polish citizens fulfil the requirements of belonging to the nation in its cultural understanding, yet a different situation cannot be ruled out, and so it is possible to belong to out cultural and national group without actually being a Polish citizen²¹. As Monika Florczak-Wątor rightly observes, Art. 6 of the Constitution states that the source of identity of a nation in the cultural sense, and the source of its existence in the historic and contemporary aspect is the culture that co-creates the national heritage²².

For obvious reasons, the constitutional legislator does not define the notion of culture which is one of the most popular yet most ambiguous notions in the humanities and social sciences. The legal doctrine frequently quotes the definition of culture by Jan Pruszyński, who presents it as “all the spiritual, intellectual and material accomplishments created by the efforts of individuals and human communities, preserved and recorded, as well as the attitude to each component”²³. It is worth noticing that the Constitutional Tribunal took a stand concerning the term “cultural property”. Their statement was formulated in the case where the control model was Art. 73 of the Constitution declaring the freedom to enjoy the products of culture – also relevant from the perspective of these considerations. In the sentence from 25 May 2016, the Constitutional Tribunal stated: “The expression »cultural property« (...) was not defined by the constitutional legis-

i prawnomiędzynarodowe definicje w momencie konstytucjonalizacji ochrony dóbr kultury (m.in. art. 2 ustawy z 1962 r.; art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze 14 maja 1954 r., Dz.U.1957.46.212). Brak definicji legalnej dobra kultury w Konstytucji należy zatem rozumieć jako uwzględnienie przez prawodawcę konstytucyjnego takiego jego rozumienia, które przed wejściem w życie Konstytucji było zastane i relewantne dla krajowego i międzynarodowego prawa ochrony zabytków²⁴. Trybunał podniósł ponadto, że wyrażenie »dobro kultury« jest pojęciem występującym w art. 36 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podlegającym kategoryzacji ze względu na kryterium wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej²⁵. Zdaniem Trybunału konstytucyjne pojęcie dobra kultury należy rozumieć szeroko, „tj. niematerialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomą posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również wzgląd na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73 Konstytucji”.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do normatywnej treści konstytucyjnej wolności korzystania z dóbr kultury, jednoznacznie stwierdził, że – wbrew stanowisku uczestnika postępowania – ani wykładnia językowa, ani wykładnia funkcjonalna art. 73 Konstytucji nie pozwalają na tak szerokie rozumienie tego przepisu ustawy zasadniczej, by mogło ono uwzględniać także uczestnictwo w wydarzeniach o charakterze sportowym, w tym w meczach piłkarskich. W związku z tym tzw. zakaz klubowy, przewidziany w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych jest prawnie irrelevantny z perspektywy konstytucyjnej wolności korzystania z dóbr kultury.

Pamiętając o tym, że dla prawa wolnościowego charakterystyczna jest swoboda zachowań w określonej sferze, a obowiązek państwa zasadniczo sprowadza się do powstrzymania się od ingerowania w tę sferę oraz (względnie) do stworzenia warunków instytucjonalnych do realizacji danej wolności, w tym miejscu można zauważyć, że dla aktywnej jednostki, która pragnie obcować z dobrami kultury (a więc realizować wolność z art. 73 Konstytucji) istotne znaczenie mają zasady polityki państwa sformułowane w art. 6 Konstytucji.

Choć nie każde konkretne niematerialne bądź materialne dobro kultury można zaliczyć do kategorii dóbr kultury będącej determinantą tożsamości narodu polskiego (art. 6 Konstytucji), to zasadniczo każde jest przedmiotem wolności, o której mowa w art. 73 Konstytucji. Nie jest przy tym – co należy jednoznacznie podkreślić – rolą organów władzy publicznej arbitralne i dyskrecyjne rozstrzygnięcie w przedmiocie posiadania przez dany wytwór człowieka walorów stanowiących kryteria uznania go za dobro kultury (np. ocena jego wartości artystycznej). W szczególności wykluczyć należy swoistą systemową reglamentację dostępu do dóbr kultury polegającą na pro-

lator, however, it had its legal statutory and international-law definitions at the time when protection of cultural property was constitutionalised (e.g. Art. 2 of the Legal Act from 1962; Art. 1 of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with the Executive Regulations for the Convention and the Protocol of Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, adopted in the Hague on 14 May 1954, Dz.U.1957.46.212). Hence, the lack of a legal definition of cultural property in the Constitution should indicate that the constitutional legislator accepts it in the meaning which had been established and relevant to the national and international monument protection law before the Constitution came into force²⁴. Moreover, the Tribunal observed that the term »cultural property« occurred in Art. 36 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and can be categorised by the criteria of artistic, historic or archaeological values²⁵. According to the Tribunal, the constitutional notion of the cultural property should be broadly understood, “i.e. in the non-material and material sense, movable or immovable property of historic, scientific, artistic or archaeological value. It is further corroborated by considering the content of terms existing at the time when it was constitutionalised, as well as taking into account the effective protection of the freedom mentioned in Art. 73 of the Constitution”.

At the same time, the Constitutional Tribunal, referring to the normative content of the constitutional freedom to enjoy cultural property, unequivocally stated that – contrary to the position of the procedure participant – neither the linguistic nor the functional interpretation of Art. 73 of the Constitution allows for such a broad understanding of that basic law which would also encompass participation in sports events, including football matches. Therefore, the so called ‘club ban’ included in the Act on the Safety of Mass Events from 20 March 2009, is legally irrelevant from the perspective of constitutional freedom to enjoy cultural property.

Remembering that freedom law is characterised by freedom of behaviour within a specific sphere, and the state is basically obliged to refrain from interfering in that sphere, and (or) to create institutional conditions in which a given freedom can be realised, one can observe here that for an active individual who wishes to enjoy cultural property (and so realise the freedom from Art. 73 of the Constitution) the principles of the state policy formulated in Art. 6 of the Constitution are of great importance.

Although not every concrete non-material or material cultural property can be categorised as the cultural property that determines the identity of the Polish nation (Art. 6 of the Constitution), basically each kind is the object of the freedom mentioned in Art. 73 of the Constitution. It should be strongly emphasised, that it is not the role of public authorities to arbitrarily and discretionally resolve whether a given product of man possesses values that meet the criteria which allow it to be regarded as cultural property (e.g. evaluation of its artistic value). In particular, a specific rationing of access to cultural property, which involves promoting cultural

mowaniu dóbr kultury aksjologicznie/rodzajowo zbieżnych z polityką każdorazowej władzy lub na dyskredytacji (poprzez ograniczenie dostępności) innych.

property that axiologically/generically coincides with the government policy at any time, or discrediting other (by restricting their availability) should be ruled out.

- ¹ M. Florczak-Wątor, uwaga IV.5 do art. 5 Konstytucji, s. 285.
- ² P. Sarnecki, uwaga nr 4 do art. 5 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 231.
- ³ Przykładem instytucji prawnej służącej zapewnieniu efektywniejszej ochronie dziedzictwa narodowego jest chociażby Lista Skarbów Dziedzictwa.
- ⁴ Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, pkt III 3. W przywołanym wyrok TK orzekł, że art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 238, poz. 2390 oraz z 2006 r. Nr 50, poz. 362 i Nr 126, poz. 875) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z tego powodu, że zakładał, iż całkowity ciężar opłacenia koniecznych badań archeologicznych spoczywa na inwestorze, a więc na ogół na właścicielu bądź użytkowniku wieczystym nieruchomości, której obszar pokrywa się w jakiejś mierze z obszarem stanowiska archeologicznego.
- ⁵ *Słownik języka polskiego PWN*.
- ⁶ *Wielki słownik języka polskiego*, http://www.wsjp.pl/do_druku.php?id_hasla=5441&id_znaczenia=1159659, dostęp 5.12.2018 r.
- ⁷ Wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15.
- ⁸ Tamże.
- ⁹ uwaga nr 10 do art. 5 Konstytucji [w:] *Konstytucja...*
- ¹⁰ Zob. P. Sarnecki.
- ¹¹ O prawie podmiotowym można mówić wtedy, gdy normy prawa przedmiotowego z jednej strony ustanawiają obowiązek adresata do określonego zachowania się (działania lub zaniechania) na rzecz podmiotu danego prawa, a z drugiej strony – tworzą po stronie podmiotu uprawnionego roszczenie o wypełnienie owego obowiązku przez adresata. Elementem dopełniającym jest ustanowienie środka prawnego służącego wyegzekwowaniu roszczenia na wypadek naruszenia obowiązku przez podmiot zobowiązany. Zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle*

- Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, red. M. Jabłoński, t. 1, Warszawa 2010, s. 243.
- ¹² M. Florczak-Wątor, uwaga I.1 do art. 6 Konstytucji [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 291.
- ¹³ Na temat norm programowych zob. Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 252–262; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 97 i n.
- ¹⁴ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 101.
- ¹⁵ W świetle powyższych rozważań w praktyce o naruszeniu art. 6 Konstytucji można by mówić w sytuacji zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów.
- ¹⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. II, s. 514.
- ¹⁷ Zwraca na to uwagę P. Dobosz. Zob. P. Dobosz, *Pojęcie dziedzictwa kulturowego i jego znaczenie dla działań polskiej administracji publicznej wobec integracji europejskiej*, „Ochrona Zabytków”, nr 2, 2002, s. 122–123.
- ¹⁸ Wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13.
- ¹⁹ Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 131.
- ²⁰ Z. Ziemiński [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wrótkowska, M. Zmierczak, Warszawa 1997, s. 28.
- ²¹ Ta ostatnia sytuacja dotyczyć może m.in. potomków Polaków zesłanych na Sybir.
- ²² uwaga V.B.2 do art. 6 Konstytucji, s. 299.
- ²³ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, op. cit., s. 61–62.
- ²⁴ Wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r.; sygn. akt K 47/14.
- ²⁵ Tamże.

Streszczenie

Polski ustrojodawca w Konstytucji RP z 1997 r. uznaje dziedzictwo narodowe i dobra kultury za wartości konstytucyjnie chronione. Artykuł zasadniczo koncentruje się na analizie metody konstytucyjnej regulacji w przedmiocie ochrony tych wartości i na jej konsekwencjach. Dla osiągnięcia tego celu istotne znaczenie ma przede wszystkim określenie znaczenia normatywnego i treści normatywnej przepisów konstytucyjnych poddających pod ochronę dziedzictwo narodowe i dobra kultury. W tym kontekście autorka analizuje pojęcie zasad polityki państwa i ich normatywną konstrukcję w postaci norm programowych. Równie ważnym zagadnieniem podjętym w artykule jest ustalenie samej treści konstytucyjnych pojęć dziedzictwa narodowego i dóbr kultury.

Abstract

In the Constitution of Poland from 1997, the Polish constitutional legislator proclaims national heritage and cultural property to be constitutionally protected values. The article basically concentrates on an analysis of the method of constitutional regulations as far as protection of those values is concerned, and on its consequences. To achieve that goal it is important to primarily determine the normative meaning and the normative content of the constitutional regulations taking national heritage and cultural property under protection. In this context the author analyses the principles of the state policy and their normative construction in the form of programmatic norms. An equally important issue addressed in the article is establishing the content of the constitutional terms of national heritage and cultural property.