

Piotr Dobosz*

Paradygmat przyszłych zmian w systemie prawnej ochrony zabytków i opiece nad nimi w Polsce

Paradigm of future changes in the system of legal protection of monuments and care over them in Poland

Słowa kluczowe: model kumulacyjny, model funkcjonalny, porządek prawny

Key words: cumulative model, functional model, legislation

Przyjęty w Polsce prawny system ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest rozwiązaniem modelowym, który ze względu na zmieniającą się rzeczywistość społeczną, polityczną i gospodarczą powinien podlegać stałej optymalizacji. Funkcjonujący w Polsce model prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wymaga nieodzownych i pilnych zmian. Zapobiegnie to procesowi jego dysfunkcyjności i archaizacji normatywnej. Tym samym uniemożliwi nadaniu paradygmatowi całego istniejącego systemu postaci skrajnie destruktywistycznej.

Z uwagi na czynniki temporalne, a także w perspektywie nieuniknionych modyfikacji systemu prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, wskazać należy na ogólne i szczegółowe obszary problemowe oraz propozycje zmian prawodawczych. Zagadnienia te zostają ujęte w formie tez, a tym samym stopień ich szczegółowości jest zawężony.

I. Powszechnego uświadomienia, w tym przede wszystkim uświadomienia decydentom politycznym, wymaga okoliczność, że ochrona zabytków i opieka nad zabytkami to nie jest marginalna, pobocza i dalszorzędna materia, która w ramach państwa może być traktowana całkowicie odrębnie od systemu strukturalno-organizacyjnego władzy publicznej w państwie, obowiązującego w nim prawa, relacji wewnętrznych i międzynarodowych. Zabieg taki stałby w sprzeczności z prawno-doktrynalną wizją dobra wspólnego, państwa kooperującego, solidaryzmu społecznego i partycypacji

The legal system of the protection of monuments and care over them is a model solution which due to the constantly changing social, political, and economic reality should be optimized on a permanent basis. The model of the monument protection and care law requires inevitable and urgent amendments. It will prevent the process of its dysfunctionality and normative archaization, and in doing so it will render it impossible to grant the paradigm of the entire existing system with an extremely destructive form.

Owing to temporal factors, as well as in the perspective of inevitable modifications of the system of the monument protection and care law, general and detailed groups of issues should be defined, as well as proposals of relevant legislative changes. These issues shall be presented in the form of theses, therefore their level of detail is narrowed.

I. Raising common awareness, including most of all the awareness of political decision-makers, is necessary due to the fact that the protection of monuments and care over them is not a marginal, secondary and insignificant matter, which within the structures of the state can be treated totally separately from the structural and organizational system of public authority in the state, the law in force in this state, its internal and international relations. Such a measure would be contradictory with the legal and doctrinal vision of the common good, of the cooperating state, of the social solidarity

* prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

* Associate Professor, Ph.D., Jagiellonian University in Cracow, State Higher Vocational School In Tarnów

Cytowanie / Citation: Dobosz P. Paradigm of future changes in the system of legal protection of monuments and care over them in Poland. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2015;44:78-84

Otrzymano / Received: 2015-10-27 • **Zaakceptowano / Accepted:** 2015-11-19

doi:10.17425/WK44LEGALPROTECTION

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

społecznej. Ochrona i opieka nad zabytkami znajduje się w powiązaniu przyczynowo-skutkowym z innymi obszarami aktywności państwa, gdzie wzajemne korelacje mogą przyjmować postać sprzężeń zwrotnych.

II. W płaszczyźnie świadomości społecznej, jej indywidualnej percepcji i mentalności jednostek oraz całych grup społecznych, a następnie także w jej zwerbalizowanym wymiarze, problematyka ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wymaga zintegrowanego sposobu podejścia do niej w ramach kompleksowego ujmowania zadań państwa i sposobów jego funkcjonowania. Tym samym oczekiwać należy od władzy publicznej wszystkich poziomów jej funkcjonowania, że w etapach stanowienia i stosowania prawa, problematyka ta uzyska – wyższą od dotychczasowej – pozycję aksjologiczną, która przejawia się w nowych konkretnych systemowych rozwiązaniach prawnych.

III. Zdecydowanie donośnego wyartykułowania, adresowanego wobec reprezentantów władzy publicznej wszystkich poziomów jej funkcjonowania, wymaga wskazanie, że brak właściwych rozwiązań prawnych lub ich niemożliwość do zaakceptowania przez społeczeństwo obywatelskie mierna jakość przekłada się negatywnie, implikacyjnie destruktywistycznie na różne obszary funkcjonowania państwa i prawa, np. na szybkość, efektywność i racjonalność stosowania prawa przez administrację publiczną. Brak optymalizacji chociażby procedur administracyjnych pozornie tylko nie wpływa negatywnie na funkcjonowanie prawa ochrony i opieki nad zabytkami. W jej wymiarze empirycznym jest zupełnie odwrotnie.

IV. Przewartościowania wymaga zakorzeniony w świadomości decydentów politycznych „mit” o wyłącznie obciążającym dla budżetu publicznego charakterze finansowania działań wobec materialnych zabytków i niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Finanse publiczne pozornie tylko obciążają wydatki na działania budowlane, restauracyjne, konserwatorskie i o innym charakterze (np. dopuszczalne modernizacje) przy zabytkach materialnych oraz na rzecz niematerialnego dziedzictwa kulturowego. W rzeczywistości stanowią one mechanizm prorozwojowy wobec innych sektorów, np. w zakresie rozwoju turystyki, zmniejszenia bezrobocia czy ożywienia gospodarczego, a nawet pośredniego wsparcia i odciążenia samorządu terytorialnego.

V. Brak w systemie podatkowym ulgi konserwatorsko-budowlano-restauratorskiej z tytułu wymaganych przez administrację konserwatorską prac przy zabytku rejestrowym jest niezrozumiały, społecznie szkodliwy, a prawnie i ekonomicznie wątpliwy oraz nieprzekonywający. Postulowana od lat ulga podatkowa nie jest przejawem nieodpowiedzialnego postulatu obniżania dochodów budżetu państwa. Stanowi raczej drogowskaz możliwości jego synergicznego wzbogacania. Sformalizowane i transparentne działania w zakresie dokumentowania wydatków na zakup środków konserwatorskich/restauratorskich/budowlanych i wykonywanych działań przy zabytkach uruchamiają dochody budżetu państwowego oraz spełniają funkcję wspomagającą stymulowa-

and social participation. Protection of monuments and care over them remains in a cause-and-effect relation with other area of the activity of the state, where mutual correlations may assume the form of feedback.

II. In the layer of the social awareness, its individual perception and mentality of individuals and entire social groups, and also in its verbalized dimension, the issues of the protection of monuments and care over them calls for an integrated way of approaching it within the scheme of a comprehensive definition of the tasks of the state and its operation. Therefore, public authority at all levels of its operation should be expected that at the stages of resolving and enforcing laws these issues will be granted an axiological position, higher than they have had so far, which will be manifest in new specific systematic legal solutions.

III. It needs to be clearly articulated and communicated to representatives of public authority at all levels of its operation that the lack of appropriate legal solutions, or their poor quality impossible to be accepted by a civil society, has a negative, plausibly destructive effect on various areas of the operation of the state and law, e.g. the speed, effectiveness and rationality of enforcing law by public administration. The lack of optimization of, for instance, administrative procedures, only seemingly does not have any negative effect on the enforcement of legal regulations pertaining to the protection of monuments and care over them. In its empirical dimension, it is quite the opposite.

IV. It is necessary to reevaluate the ‘myth’ enrooted in the consciousness of political decision-makers that the nature of financing activities towards tangible monuments and intangible cultural heritage is exclusively that of a burden for the state budget. Public finances only seemingly are encumbered with expenses on construction, restoration, conservation and other activities (e.g. admissible modernization) of tangible historic structures and for the benefit of intangible cultural heritage. In fact, they constitute a pro-growth mechanism for other sectors, e.g. in terms of the development of tourism, unemployment reduction, or economic revival, and even an indirect support and relief for local governments.

V. The lack of the conservation/construction/restoration relief in the taxation system due to the works required by the conservation services to be performed on a registered monument is incomprehensible, socially harmful, and doubtful and unconvincing in legal and economic terms. The tax relief, postulated for years now, is not an irresponsible demand leading to the decrease of the income of the state budget. It rather constitutes a symptom of possibilities of enriching it in a synergic manner. Formalized and transparent actions in terms of documenting expenses for the purchase of conservation/restoration/construction materials and the works performed on historic structures activate the income of the state budget, and fulfil the function that supports economy stimulation. Furthermore, they relieve the budget of the direct allocation of funds to works to be performed on historic structures.

nie pobudzania gospodarki. Ponadto odciążają budżet państwa od bezpośredniego wyasygnowania środków finansowych na prace przy zabytkach.

VI. Zachowuje aktualność propozycja utworzenia Funduszu Ochrony Zabytków, stanowiącego źródło finansowego wsparcia prac przy zabytkach i pomnikach historii. Rozwiązaniem alternatywnym lub równoległym byłoby wypracowanie systemu ulg podatkowych dla podmiotów angażujących środki finansowe w działania konserwatorskie i restauratorskie przy pomnikach historii i zarejestrowanych zabytkach.

VII. Widoczne „rozchwianie” systemu prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, nie tyle zawinione przez inercję władzy publicznej lub jej błędne działania, co wynikające w jakimś stopniu z zobiektywizowanych czynników społeczno-ekonomicznych, wymaga: 1) bardzo poważnej debaty społecznej o drogach dalszej transformacji prawnego systemu ochrony zabytków, opieki nad zabytkami i muzealnictwa, czyli pewnych segmentów najszerszej pojmowanego dziedzictwa kulturowego. Niewątpliwie nie tak dawno zakończony I Kongres Muzealników Polskich i II Kongres Konserwatorów Zabytków stanowią istotny przejaw dialogu władzy publicznej oraz zainteresowanych środowisk o przyszłości prawa ochrony, opieki i zarządzania dziedzictwem kulturowym w Polsce; 2) mobilnego podejścia do zmian systemowych poprzez uwzględnianie zróżnicowanych kanałów dialogu społecznego, w tym także z wykorzystaniem elektronicznych mechanizmów sposobów komunikowania społecznego; 3) podjęcia działań rządowych, w szczególności w ministerstwie do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, mających na celu przygotowanie konkretnych systemowych zmian w Polsce w zakresie prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 4) jasno sprecyzowanego stanowiska czy dokonujemy dalszych fragmentarycznych (częstkowych) zmian w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czy też nadszedł już czas, aby przygotować zupełnie nową regulację ustawową.

VIII. Środowiska zaangażowane na rzecz ochrony i opieki nad zabytkami w Polsce, działają permanentnie w poczuciu moralnej współodpowiedzialności za stan dziedzictwa kulturowego w Polsce i z tego powodu sytuują siebie apolitycznie oraz ponadpartyjnie, a także działają na rzecz konstruktywnego dialogu o optymalizacji polskiego prawa. Mając świadomość nieuchronności zmian z systemie ustrojowego, materialnego i procesowego prawa ochrony i opieki nad zabytkami, środowiska konserwatorskie wielokrotnie i jednoznacznie deklarowały swoje społeczne wsparcie dla racjonalnych i nowoczesnych zmian prawnych.

Celem logistycznego merytorycznego i strukturalno-organizacyjnego wsparcia w takich działaniach władzy publicznej, w tym w szczególności Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, rozważenia wymaga powołanie Zespołu Zadaniowego w Sprawie Reformy Zabytków i Opieki nad Zabytkami albo Komisji Reformy Prawa Ochrony Dziedzictwa Kulturowego w Polsce. W skład tego organu powinni wejść reprezentanci na-

VI. The proposal to establish a Monument Protection Fund, constituting the source of financial support for works to be performed on historic structures and monuments of history, remains legitimate. An alternative or parallel solution would be the development of a system of tax reliefs for entities allocating funds to conservation and restoration activities on monuments of history and registered monuments.

VII. The visible ‘shaken’ system of legal regulations pertaining to the protection of monuments and care over them, which results from objective social and economic factors rather than is caused by the inertia of the public authority or its erroneous actions, calls for: 1) a very serious social debate devoted to the paths of further transformations of the legal system of the protection of monuments, care over monuments and museology, that is certain segments of the cultural heritage grasped in the broadest sense. Undoubtedly, the recent 1st Congress of Polish Museologists and the 2nd Congress of Monument Conservators constitute a significant symptom of a dialogue between the public authority and the interested circles, about the future of the legal regulations pertaining to the protection of, care over and management of the cultural heritage in Poland; 2) a mobile approach to systemic changes by taking into account the diversity of channels of the social dialogue; 3) undertaking governmental activities, particularly at the ministry of culture and national heritage, aiming at the preparation of specific systemic changes in Poland in the field of the protection of monuments and care over them; 4) a clearly defined approach whether we introduce further fragmentary (partial) amendments in the Act dated 23 July 2013 on the Protection of Historic Monuments and Care of Historic Monuments, or perhaps the time has finally come to prepare a totally new statutory regulation.

VIII. Circles engaged in activities for the benefit of the protection of monuments and care over them in Poland, operate permanently with the feeling of co-responsibility for the condition of cultural heritage in Poland, and for this reason they think about themselves in apolitical and supra-party terms, as well as they operate for the benefit of a constructive dialogue devoted to the optimization of the Polish law. Being aware of the inevitability of changes in the ideological, material and process code of law pertaining to the protection of monuments and care over them, conservation circles have repeatedly and clearly declared their social support for rational and modern legal changes.

The goal of the logistic, professional, structural and organizational support for such activities of the public authority, with the Ministry of Culture and National Heritage in particular, the concept of establishing a Work Group of the Reform of Monuments and Care over Monuments, or a Committee of the Reform of the Cultural Heritage Protection Law in Poland, should be considered. This body should consist of representatives of the highest and central bodies of the governmental administration, all-Poland’s organizations of local gov-

czelnych i centralnych organów administracji rządowej, ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i innych wyspecjalizowanych podmiotów prawa oraz eksperci. Jego zadaniem powinno być opracowanie „Konspektu modelowych systemowych zmian w ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w Polsce”, który byłby materiałem wyjściowym dla dalszych działań władzy publicznej. Wykorzystując społeczny potencjał podmiotów zaangażowanych w prace zespołu zadaniowego, celem skrócenia ścieżki kontaktów środowiskowych, mobilny Zespół powinien posiadać w trakcie prowadzonych prac możliwość bezpośredniego elektronicznego kontaktu z zainteresowanymi środowiskami, instytucjami i osobami fizycznymi.

IX. W zakresie wydatkowania środków publicznych na ochronę zabytków, biorąc pod uwagę nakłady innych państw na tę sferę w stosunku do PKB na jednego mieszkańca, należy dążyć do zmniejszenia niekorzystnego dystansu w tym zakresie.

X. Aktualnym problemem jest kształt ustrojowy administracji konserwatorskiej w Polsce. Model, w którym wojewódzcy konserwatorzy zabytków pozostają w układzie zespolenia z wojewodami, wymaga rzetelnego audytu w zakresie ustalenia rzeczywistego bilansu zysków i strat takiego rozwiązania w stosunku do modelu państwowego urzędu konserwatorskiego w układzie administracji rządowej niezespolonej. Wielokrotnie postulowane „odzespolenie” wojewódzkich konserwatorów zabytków powinno zostać poddane ocenie przez pryzmat potencjalnej „sterowności” i efektywności działania ustrojowo niezespolonych wojewódzkich konserwatorów zabytków. Z wielu płaszczyzn odniesienia rozwiązanie to wydaje się przyjmować wymiar najbardziej racjonalny.

XI. Z uwagi na postulowane zmiany prawa samorządu terytorialnego należałoby w płaszczyźnie ustrojowo-prawnej przygotować koncepcyjne założenia przebudowy rządowej i samorządowej administracji konserwatorskiej. Ewentualne zmiany w ustawodawstwie związane są z faktem dostrzegalnej dysfunkcyjności samorządu terytorialnego. Przy jego tworzeniu pominięto bowiem gminy aglomeracyjne i metropolitarne. Model samorządu terytorialnego został zbudowany z myślą o gminach małych. Jest to zagadnienie futurystyczne, które nie powinno zniknąć z horyzontów naszych zainteresowań.

XII. Dylematem praktycznym jest problem realizacji zadań administracji publicznej w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi. Nie można przyjąć całkowicie liberalnego i „wolnorynkowego” modelu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W szerszym stopniu można wykorzystywać jednak: a) decentralizację ustrojową realizacji zadań publicznych w zakresie ochrony zabytków przez organizacje o charakterze non profit; b) prywatyzację zadań publicznych ale bez prywatyzacji publicznej funkcji ochrony zabytków.

XIII. Model interwencjonizmu państwowego w ochronie zabytków nie jest sprzeczny z istotą demokratycznego państwa prawnego. Wymaga jednak

ernments, non-governmental organization, and other specialized entities of law, as well as experts. Its task should be to develop the “Draft of Model Systemic Changes in the Protection of Historic Monuments and Care of Historic Monuments in Poland”, which would be a starting material for further measures to be undertaken by the public authority. Benefitting from the social potential of the entities engaged in the works of the work group, in order to shorten the paths of professional contacts, the mobile Group should have a possibility of a direct digital contact with the interested circles, institutions, and natural persons during the works performed by it.

IX. In terms of allocating public funds to the monument protection, considering the outlays of other countries to this sector compared to GDP per capita, we should strive to reduce the unfavourable distance in this respect.

X. A legitimate problem is the political form of the conservation services in Poland. The model in which provincial monument conservation officers remain in the combined system with province governors calls for a reliable audit in terms of defining an actual profit and loss account of such a solution towards a model of a state conservation office in the system of the non-combined governmental administration. The departure from the combined system in which provincial conservation officers operate, postulated repeatedly, should be evaluated in light of the potential controllability and effectiveness of operation of non-combined provincial monument conservation officers. From many points of reference, this solution seems to be assuming the most rational dimension.

XI. Due to the postulated changes in the local government law, in the political and legal layer conceptual assumptions should be drawn up concerning the reconstruction of the governmental and local governmental conservation services. Changes in the legislation in this respect, if any, are connected with the perceivable dysfunction of local governments. When they were established, agglomeration and metropolitan municipalities were disregarded. The model of local government was constructed with small communes on mind. It is a futuristic issue, which should not disappear from the horizon of our interests.

XII. The problem of the execution of tasks of the public administration in terms of the protection of monuments and care over them is a practical dilemma. A totally liberal and ‘free-market’ model of protection of monuments and care over monuments cannot be adopted. To a greater extent, however, the following could be used: a) political decentralization of the execution of public tasks in terms of monuments protection via non-profit organizations; b) privatization of public tasks, but without privatization of the public function of monuments protection.

XIII. The model of state interventionism in the protection of monuments is not contradictory to the essence of a democratic state of law. Nevertheless, it

odpowiedzialnego stosowania. Teza ta odnosi się do policyjnych funkcji państwa i jego administracji publicznej, działań reglamentacyjnych podejmowanych w niezbędnym zakresie w odniesieniu do np. wywozu i wwozu dóbr kultury oraz mechanizmów wsparcia finansowego i rzeczowego badań a także prac konserwatorskich.

XIV. Istniejący model ochrony zabytków wymaga przekształcenia w stronę sprawiedliwego i ekwiwalentnego rozłożenia uprawnień i obowiązków właścicieli obiektów zabytkowych. Jeżeli rzecz stanowiąca własność podmiotów prawa prywatnego, którą aksjologicznie (a w niektórych państwach także prawnie) traktujemy jako „rzecz publiczną”, powoduje zwiększony zakres obowiązków prawnych jej prywatnego właściciela, to wymagają one częściowego, a niekiedy wręcz całkowitego zrekompensowania publicznego/państwowego. Model, który można określić jako niesprawiedliwy etycznie i prawnie, przyjmuje postać: twój prywatny zabytek – nasze dobro publiczne – twoje zwiększone obowiązki i spotęgowane nakłady – nasz maksymalny interwencjonizm państwowy, ale zminimalizowana: partycypacja finansowa i merytoryczna państwa oraz zawężona odpowiedzialność państwa i jego organów. W ostatnich latach dostrzegalne są symptomy odchodzenia od tego modelu, ale w stopniu nieodpowiadającym oczekiwaniom społecznym.

XV. W zakresie realizacji celów i zadań w obrębie ochrony zabytków konieczne jest odzwierciedlenie w ustawodawstwie i praktyce jego stosowania przemodelowanego doktrynalnie sposobu kształtowania mechanizmów ochronnych wobec zabytków. Model interwencjonizmu, reglamentacji i wszelkich innych przejawów działań policyjnych odniesiony do zabytków wymaga zawężenia do niezbędnego minimum, na rzecz działań o charakterze niewładczym i partycypacyjnym oraz działań specjalistycznych o profilu managerskim, w zakresie umiejętności zarządzania w kulturze. Współczesne prawidłowe zarządzania w kulturze dostrzega w niej kapitał ekonomiczny, przy czym zarządzanie to – chociaż uwzględnia aspekty ekonomiczne – podporządkowane jest w nieodzownym zakresie celom i zadaniom kultury (jak np. prawodawstwie niemieckim dotyczącym fundacji publicznych ochrony zabytków).

XVI. Na poziomie strategicznym rozważenia wymaga kształt modelu prawnej ochrony, opieki i zarządzania dziedzictwem kulturowym. Pytanie zasadnicze sprowadza się do możliwości przyjęcia dwóch odmiennych modeli kształtowania porządku prawnego względem zabytków i innych przejawów dziedzictwa kulturowego.

Model pierwszy ma charakter kumulatywny, kompleksowo traktujący różne segmenty ochrony dziedzictwa kulturowego z jednoczesnym uwzględnieniem ich merytorycznej specyfiki i odrębnego charakteru, a zarazem kodyfikujący odnoszące się do niego ustawodawstwo. Model ten nie tyle akcentuje bardziej formalny niż materialny aspekt ujęcia materii składającej się na dziedzictwo kulturowe, co stanowi najnowszy wyraz współczesnego sposobu ujmowania tego zagadnienia w ustawodawstwie państwowym (Francja, Ukraina). Jest

requires responsible application. This thesis refers to police functions of the state and its public administration, regulatory activities undertaken in the necessary scope towards e.g. export and import of assets of culture, and mechanisms of a financial and material support for conservation research and works.

XIV. The existing model of the monument protection needs to be transformed towards a just and equivalent distribution of rights and obligations of owners of historic structures. If an item which is owned by private law entities, which we axiologically (and in some states also legally) treat as ‘a public item’, increases the scope of legal responsibilities of its private owner, this calls for a partial, and at times even total, public / state compensation. The model which could be defined as unjust in ethical and legal terms assumes the following form: your private profit – our public good – your increased obligations and outlays – our maximum state interventionism, but minimized financial and professional participation of the state and narrowed responsibility of the state and its institutions. Over the last years symptoms of departing from this model are visible, but to an extent that does not correspond to the social expectations.

XV. In terms of the execution of goals and tasks in the field of the monument protection it is necessary to reflect the remodelled manner of establishing protective mechanisms towards historic structures in legislation and the practice of its enforcement. The model of interventionism, regulation, and all other symptoms of police activities referring to historic structures needs to be narrowed to a minimum level, for the benefit of activities of a non-imperious and participating nature, and specialist actions of a managerial profile, in the scope of management in culture. The contemporary correct management in culture notices an economic capital in it, whereas this management – although it takes economic aspects into account – is subordinated to the purposes and tasks of culture to a necessary extent (like e.g. in the German legislation pertaining to public foundations of the monument protection).

XVI. At the strategic level, the form of the model of legal protection, care and management of cultural heritage needs to be considered. The basic question boils down to the possibility of adopting two different models of establishing legal order towards historic structures and other manifestations of cultural heritage.

The first model is of a cumulative character; it comprehensively treats various segments of the protection of the cultural heritage, simultaneously taking into account their essential specificity and separate character, and codifying the legislation that pertains to it. This model does not so much as emphasizes a more formal than material aspect of grasping the matter that constitutes cultural heritage, but constitutes the latest expression of the contemporary way of grasping this issue in the state legislation (France, Ukraine). Therefore, it is an expression of perceiving cultural heritage in a broad and comprehensive way within

więc wyrazem postrzegania dziedzictwa kulturowego w sposób szeroki i kompleksowy w ramach skodyfikowanego modelu ochrony i zarządzania zintegrowanym dziedzictwem kulturowym.

Model drugi ma charakter funkcjonalny, w ramach którego postrzegamy różne segmenty ochrony dziedzictwa kulturowego z jednoczesnym uwzględnieniem ich merytorycznej specyfiki i odrębnego charakteru, bez uciekania się do kodyfikowania odnoszącego się do niego ustawodawstwa. Model ten akcentuje bardziej materialny wymiar ujęcia materii składającej się na dziedzictwo niż jej aspekt formalny. Jest zarazem wyrazem współczesnego postrzegania dziedzictwa kulturowego w sposób szeroki i kompleksowy, ale w ramach nieskodyfikowanego modelu ochrony i zarządzania dziedzictwem kulturowym.

Niezależnie od przyjętego modelu regulacji ustawowej w zakresie ochrony zabytków, z uwagi na poszerzenie przedmiotu ochrony o m.in. wartości niematerialne, pojęciem doktrynalnym coraz częściej stosowanym w środowiskach zainteresowanych tą problematyką jest termin „dziedzictwo kulturowe”/„dziedzictwo kultury”/„dziedzictwo kulturalne”. Ze względu na to, że pojęcie to stało się pojęciem prawnym i jest zawarte w wiążącym Polskę prawodawstwie międzynarodowym nieuchronnie jest wprowadzenie go do polskiego systemu ustawodawstwa.

XVII. W odniesieniu do polskiego systemu prawnego zasadne jest wprowadzenie mechanizmu prawnego wspierającego prywatne kolekcjonerstwo, ale umożliwiającego zarazem nabycie na zasadzie pierwokupu za cenę rynkową całej kolekcji lub poszczególnych jej składników na rzecz Skarbu Państwa, gminy lub wskazanych instytucji publicznych wówczas, gdy właściciel zarejestrowanej kolekcji zamierza ją sprzedać. Mechanizm ten umożliwiłby włączanie do zbiorów publicznych cennych kulturowo zasobów kolekcjonerskich i uniemożliwił – często bezpowrotnie – ich rozproszenie, a nawet przemieszczenie z terytorium Polski.

Jednocześnie w ramach wsparcia działań kolekcjonerskich rozważenia wymaga wprowadzenie instytucji pierwszeństwa nabycia kolekcjonerskiego, jako prawa wtórnego i ustępującego prawu pierwokupu przysługującego instytucji publicznej. W wypadku złożenia oświadczeń w tym zakresie przez więcej niż jednego kolekcjonera zarejestrowanej kolekcji, zamieszkałych na obszarze jednej gminy, tego samego powiatu lub województwa albo w kilku województwach, osobę kolekcjonera uprawnionego do skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia kolekcjonerskiego wskazywałby odpowiednio: wojewódzki konserwator zabytków lub minister do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w wypadku gdyby przedmiot miał wchodzić w skład kolekcji wpisanej do rejestru zabytków, a w dalszej kolejności odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa, na obszarze których zamieszkuje lub ma miejsce siedzibę podmiot posiadający tytuł własności do kolekcji zarejestrowanej. W hierarchii podmiotów uprawnionych do

the framework of a codified model of protection and management of integrated cultural heritage.

The second model is functional in character; within its framework we perceive various segments of the protection of cultural heritage, simultaneously taking into account their specificity and separate nature, without resorting to codifying the legislation that pertains to it. This model emphasized a more material dimension of grasping matter that constitutes cultural heritage than its formal aspects. At the same time, it is an expression of the contemporary perception of cultural heritage in a broad and comprehensive way, but within the scheme of an uncodified model of the protection and management of the cultural heritage.

Irrespective of the adopted model of the statutory regulation in the subject of the monument protection, due to extending the scope of the protection by e.g. intangible assets, a doctrinal term that is more and more frequently used in circles interested in this subject is the term ‘cultural heritage’/‘heritage of culture’. Due to the fact that this term has become a legal term and is contained in the international legislation that is binding for Poland as well, its introduction to the Polish legislation system is inevitable.

XVII. With reference to the Polish legal system, it is legitimate to introduce a legal mechanism supporting private collecting, but at the same time allowing to purchase an entire collection or its individual components using the pre-emptive right for a market price for the benefit of the State Treasury, a commune or specific public institutions, if and when the owner of the registered collection wishes to sell it. This mechanism would allow to incorporate culturally valuable collections to the public domain, and would render it impossible to have them dispersed, often irreversibly, and even taken away from the territory of Poland.

Simultaneously, within the scheme of supporting private collecting, it is necessary to consider the institution of the preference right in the subject of purchasing the collections, as a secondary right towards the pre-emptive right to which a public institution would be entitled. If declarations in this respect are filed by more than one collector of a registered collection, resident within the territory of one commune / municipality, the same county or province, or in several provinces, the collector entitled to execute the preference right to purchase the collection would be indicated, respectively, by: the provincial monument conservation officer or minister of culture and protection of the national heritage, if the subject is part of a collection entered to a register of monuments, and further on by, respectively: provost/mayor, county officer or province marshal with the jurisdiction over the area where the entity holding the ownership right to the registered collection resides or has its registered office. In the hierarchy of entities entitled to exercise the pre-emptive right and the collector’s preference right, the collector possessing the *ex lege* ownership title would concede in case of a concurrence of the rights referred

skorzystania z prawa pierwokupu i kolekcjonerskiego prawa pierwszeństwa kolekcjoner dysponujący tytułem prawnym własności *ex lege* ustępowałby w wypadku zbiegu powyższych praw nie tylko wybranym muzeum, bibliotekom i archiwom publicznym, ale w ogóle wszelkim publicznym muzeom, bibliotekom i archiwom. Posiadałby natomiast uprzywilejowaną pozycję przed niekolekcjonerami, z zastrzeżeniem wyjątku wobec osoby, która nabywa określony przedmiot w celu przekazania go na własność muzeum, bibliotece lub archiwom publicznym, a akt woli przyjmowałby formę kwalifikowaną, był złożony na piśmie przed dokonaniem zakupu i skutkował z mocy ustawy z chwilą zapłaty za określony przedmiot przejściem prawa własności na wskazaną uprzywilejowaną instytucję publiczną, pod warunkiem że złożyła ona uprzednio oświadczenie o gotowości przyjęcia od fundatora wskazanego daru.

W ramach innych postulowanych w tym zakresie zmian prawodawczych rozważenia wymagałoby m.in.:

- wprowadzenie zwolnienia podatkowego nabycia w drodze spadku kolekcji wpisanych do rejestru zabytków lub zarejestrowanych kolekcji współczesnych, a także kolekcji niezarejestrowanych użyzycznych muzeum publicznemu, archiwum państwowemu/narodowemu, bibliotece publicznej w celach naukowych lub wystawienniczych na okres nie krótszy niż dwa lata; zwolnienia te stosowane byłyby, jeżeli w chwili nabycia nabywca posiadał obywatelstwo polskie lub obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo miał miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium takiego państwa;
- wprowadzenie odpisu podatkowego dla osób i instytucji finansujących nabycie określonych rzeczy mających znaczenie dla dziedzictwa kulturalnego, włączanych do kolekcji zarejestrowanych lub przekazywanych na własność muzeum publicznemu, archiwum państwowemu lub bibliotece publicznej.

to above, not only to selected museums, libraries and public archives, but all public museums, libraries and archives in general. The collector, however, would enjoy a privileged position before non-collectors, with the reservation for a person who purchases a specific item in order to hand it over to a museum, library or public archives, and the act of will would have a qualified form, made in writing prior to the purchase, and would result by virtue of law in the transfer of the ownership title onto an appointed privileged public institution as of the moment of payment, provided that the entity has filed a declaration about its readiness to accept the specific gift from its founder.

In terms of other postulated legislative changes in this respect, the following should be considered:

- introduction of a tax exemption for the acquisition by inheritance of collections entered in the register of monuments or registered contemporary collections, as well as unregistered collections lent to a public museum, state/national archives, a public library for scientific or exhibitory purposes for a period not shorter than two years; these exemptions would be applied if as of acquisition, the purchaser was a Polish citizen or a citizen of one of the EU Member States or EFTA (European Free Trade Association) Member States – parties to an agreement on the European Economic Area, or had his/her residence within the territory of the Republic of Poland or within the territory of such a state;
- introduction of a tax deduction for persons and institutions financing the purchase of specific items which are significant for cultural heritage, included in registered collections, or handed over to a public museum, state archives or a public library.

Translated by Iweta Kulczycka

Streszczenie

Autor kreśli dwa możliwe, ale odmienne modele kształtowania porządku prawnego względem zabytków i innych przejawów dziedzictwa kulturowego. Analizuje w tym względzie doświadczenia innych krajów europejskich i rozważa: model kumulatywny, akcentujący bardziej formalny niż materialny aspekt ujęcia materii składającej się na dziedzictwo kulturowe, oraz model funkcjonalny, akcentujący bardziej materialny wymiar tej materii. Uważa, że niezbędne są istotne zmiany w polskim systemie prawnej ochrony zabytków i opiece nad zabytkami oparcie ich na prawodawstwie międzynarodowym przystosowanym do polskiego systemu ustawodawstwa.

Abstract

The author sketches two possible though different models of shaping the legislation concerning monuments and other manifestations of cultural heritage. He analyses experiences of other European countries in this respect and considers: the cumulative model stressing the more formal than material aspect of the matter making up the cultural heritage, and the functional model highlighting the more material dimension of the matter. He believes that significant changes in the Polish system of legal protection and preservation of monuments are indispensable, as well as basing them on international law adjusted to the Polish legal system.