

Olgierd Jakubowski*

System ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce – zarys problematyki[†]

The system for the protection of martyrological heritage in Poland – an overview of the issues

Olgierd Jakubowski, *System ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce – zarys problematyki*, „Ochrona Zabytków” 2023, nr 2, s. 99–113.

Abstrakt

W artykule przedstawiono analizę systemowych rozwiązań z zakresu ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce i zarządzania nim. W publikacji wskazano szczególnie obowiązujące w Polsce regulacje prawne, kompetencje instytucji zajmujących się ochroną tej kategorii dziedzictwa oraz zagrożenia dla jego integralności. Zaproponowano także doprecyzowanie pojęcia „dziedzictwo martyrologiczne” oraz wysunięto postulaty działań mających wzmocnić jego ochronę. Celem niniejszego artykułu jest też rozpoczęcie dyskusji nad zakreśleniem ram części dziedzictwa kulturowego, jakim jest dziedzictwo martyrologiczne.

Słowa kluczowe

dziedzictwo, martyrologia, przestępczość, muzea, zarządzanie

* Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków
ORCID: 0000-0002-5530-1025
e-mail: olgierdjakubowski@gmail.com

† Artykuł został opracowany na podstawie sporządzonego przez autora niepublikowanego raportu *System ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce. Ocena funkcjonujących rozwiązań prawnych i diagnoza zagrożeń* oraz materiałów badawczych zebranych w ramach realizacji przyznanego w 2019 roku przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego stypendium na projekt naukowy dotyczący ochrony dziedzictwa martyrologicznego. W związku z realizacją stypendium raport został w styczniu 2020 roku przekazany do wojewódzkich konserwatorów zabytków, niektórych instytucji kultury wyspecjalizowanych w ochronie dziedzictwa martyrologicznego, a także wybranych katedr uniwersyteckich zajmujących się prawną ochroną dziedzictwa kulturowego.

Abstract

The article gives an analysis of the current solutions for the protection and management of martyrological heritage in Poland. The publication identifies, in particular, the legal regulations in force in Poland, the responsibilities of institutions involved in the protection of this category of heritage and the threats to its integrity. It also suggests clarifying the concept of 'martyrological heritage' and puts forward proposals for measures to strengthen its protection. The purpose of this article is also to initiate discussion on establishing which part of cultural heritage constitutes martyrological heritage.

Keywords

heritage, martyrology, crime, museums, management

HISTORIA POLSKI WIĄŻE SIĘ Z WYDARZENIAMI, KTÓRE PROWADZIŁY DO CIERPIENIA I MĘCZEŃSTWA narodów oraz grup społecznych zamieszkujących nasz kraj. Ochrona zarówno materialnych pamiątek będących świadectwem cierpienia i męczeństwa, jak i pamięci o tych wydarzeniach jest obowiązkiem całego społeczeństwa i reprezentującego je państwa. Obozy zagłady, cmentarze ofiar zbrodni wojennych, pamiątki ofiar zbrodni komunistycznych – te wszystkie relikty przeszłości powinny zostać zachowane dla przyszłych pokoleń jako przestroga i przypomnienie. W mojej ocenie ochrona dziedzictwa martyrologicznego musi się wiązać ze szczególną rolą państwa w ochronie tak jego materialnych dóbr, jak i niematerialnych wartości. By badać zagrożenia dla wskazanych dóbr i wartości, istotne jest również zdefiniowanie pojęcia „dziedzictwo martyrologiczne”. W ochronie zabytków należących do dziedzictwa martyrologicznego powinny być oceniane nie tylko ich wartość historyczna, artystyczna i naukowa, lecz także ewentualne naruszenia norm związanych z cierpieniem i męczeństwem narodu lub pewnej grupy społecznej. Celem tego artykułu jest wskazanie obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących dziedzictwa martyrologicznego, zagrożeń dla jego elementów i całego systemu ochrony oraz postulatów działań mających zapobiegać zjawiskom w ten system godzących.

Podstawowe pojęcia związane z ochroną dziedzictwa martyrologicznego

By podjąć próbę zdefiniowania dziedzictwa martyrologicznego i ustalić jego zakres, trzeba wskazać jego przedmiot czy wartości, których jest nośnikiem, jak również inne definicje związane z tym pojęciem. W polskim porządku prawnym nie ma legalnej definicji dziedzictwa martyrologicznego, podobnie jak nie zdefiniowano w ustawach pojęcia „dziedzictwo kulturowe”¹. Niemniej jednak pojęcia ściśle związane z dziedzictwem martyrologicznym, takie jak „muzeum martyrologiczne” czy „pomniki zagłady,” stosuje się w prawie i w praktyce ochrony zabytków oraz do celów statystycznych.

Brak legalnej definicji dziedzictwa martyrologicznego oraz definicji dziedzictwa kulturowego wiąże się z szerszym problemem dostrzeganym w doktrynie. Definiowanie pojęć abstrakcyjnych, którymi z racji swojej specyfiki posługuje się prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, sprawia bowiem trudności nie tylko legislatorom, lecz także teoretykom nauk humanistycznych². Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu, stosowanie prawa na podstawie generalno-abstrakcyjnych norm prawnych może stanowić duży kłopot przy indywidualnym podejmowaniu konkretnych

¹ Pojęcie „dziedzictwo kulturowe” jest natomiast obecne w art. 2 lit. a Konwencji ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzonej w Faro dnia 27 października 2005 roku (Dz.U. 2023, poz. 396).

² A. Dobrzyń, *Trudna sztuka, czyli definicje legalne pojęć z zakresu sztuki* [w:] *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. 3: *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. W. Szafranski, K. Zalańska, Poznań 2009, s. 287.

decyzji³. Pomimo braku legalnej definicji dziedzictwa kulturowego dla naukowców zajmujących się zagadnieniami dziedzictwa kulturowego w Polsce duże znaczenie ma definicja profesora Jana Pruszyńskiego, który dziedzictwo kulturalne określa jako: „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, 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”⁴. Pruszyński podkreślał, że używane w obiegu prawnym pojęcie „dobro kultury” jest niewłaściwe ze względu na pozytywne konotacje wyrazu „dobro”. Ów pogląd opiera się na tym, że zdaniem badacza ochrony prawnej obiektów nie można uznać za dobro kultury narodu, gdy nie przyczyniają się one do jego rozwoju kulturalnego, a wręcz hamują go, ograniczają, niszczą. Za przejawy tego Pruszyński uważał wszystkie dowody egzystencji narodów i wyznań bytujących w przeszłości na ziemiach wchodzących następnie w skład innego państwa, a więc dzieła sztuki i literatury inspirowane i opłacane przez obce władze, jak również więzienia, obozy zagłady budowane przez zaborców i okupantów oraz obce budowle wniesione w imię wrogich założeń politycznych⁵. Stanowisko Pruszyńskiego obrazuje problem zakresu pojęcia „dziedzictwo martyrologiczne”, ponieważ ta kategoria dziedzictwa nierozzerwalnie łączy się z cierpieniem i tragedią, zatem trudno traktować ją tak samo jak zabytki i dobra kultury mające jedynie wartości artystyczne i naukowe. Istotne rozważania na temat „dziedzictwa przemocy”, czyli dziedzictwa powiązanego z okrucieństwem, zniszczeniem i śmiercią, nazywanego wymiennie „kłopotliwym dziedzictwem”, prowadził wybitny heritolog John Tunbridge. Wskazywał on, że wszelkie dziedzictwo istnieje jedynie w oku i umyśle patrzącego, zatem pogląd, iż jakieś wybrane elementy dziedzictwa można zbiorowo uznać za negatywne, wydaje mu się problematyczny⁶.

Dostrzegając problemy z definiowaniem pojęcia „dziedzictwo martyrologiczne”, należy wskazać, że w języku polskim martyrologia jest synonimem męczeństwa, cierpienia i znoszenia prześladowań. Internetowy *Słownik języka polskiego PWN* wskazuje, że „martyrologia” oznacza „cierpienie i męczeństwo narodu lub wyznawców jakiejś religii”⁷. Na tej podstawie można spróbować zdefiniować „dziedzictwo martyrologiczne”. W mojej ocenie dziedzictwo martyrologiczne stanowi część dziedzictwa kulturowego obejmującego zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi dokumentującymi cierpienie, męczeństwo narodu lub pewnej grupy społecznej, jak również obejmującego wartości niematerialne w postaci pamięci i prawdy historycznej o tych wydarzeniach. Dziedzictwo martyrologiczne ma więc aspekt materialny, związany z dobrami kultury będącymi nośnikami pamięci o męczeństwie, jak i aspekt niematerialny, który ściśle łączy się z pamięcią o wydarzeniach związanych z męczeństwem⁸. W ten sposób moim zdaniem możliwie najszerszej zostały określone wartości martyrologiczne, które jako część naszego dziedzictwa powinniśmy chronić zarówno przed fizycznym zniszczeniem, jak i przed zapomnieniem.

Wiele wydarzeń w historii Polski pozostawiło po sobie pamiątki i świadectwa wchodzące w zakres dziedzictwa martyrologicznego. Pewne doświadczenia, wśród których niewątpliwie należy wskazać Holocaust, wpisują się w dziedzictwo martyrologiczne zarówno Polski, jak i całego świata.

³ K. Zeidler, *Czy prawo rozumie sztukę?* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 186–187.

⁴ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski – jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50.

⁵ Ibidem, s. 70.

⁶ J. Tunbridge, *Zmiana warty. Dziedzictwo na przełomie XX i XXI wieku*, przeł. A. Kamińska, Kraków 2018, s. 278–279.

⁷ *Martyrologia* [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, sjp.pwn.pl, dostęp: 30.09.2023.

⁸ Zakreślenie granic tego pojęcia w ramach prac nad raportem *System ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce. Ocena funkcjonujących rozwiązań prawnych i diagnoza zagrożeń* skonsultowałem z pracownikami Centrum Prawa Ochrony Dóbr Kultury UNESCO na Uniwersytecie Opolskim oraz Katedry Kryminalistyki na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Ochrona materialnych pamiątek dokumentujących Holocaust oraz pamięci o tym wydarzeniu jest obowiązkiem całej społeczności międzynarodowej. Polska jako państwo, na którego terenie hitlerowcy dokonywali swoich zbrodni, od wielu lat zapewnia instytucjonalne i prawne formy opieki nad zabytkami będącymi świadectwem ludobójstwa. Oprócz doświadczeń Holocaustu także pamiątki i pamięć o wielu innych wydarzeniach powinny podlegać szczególnej ochronie prawnej jako dziedzictwo martyrologiczne naszego kraju. Należy tu wskazać w szczególności zbrodnie wojenne dokonane na polskich ziemiach, przesiedlenia grup etnicznych i zbrodnie komunistyczne oraz związane z nimi miejsca, takie jak obozy koncentracyjne, groby ofiar zbrodni, więzienia i katownie czy miejsca publicznych egzekucji. Badanie istniejącego systemu ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce, obejmujące regulacje prawne, kompetencje poszczególnych instytucji, a także główne zagrożenia dla jego integralności, łączy się z wykorzystaniem metod stosowanych do badań nad prawem ochrony dziedzictwa kultury, które profesor Kamil Zeidler określił jako zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z ochroną dziedzictwa kultury⁹. W literaturze akcentuje się, że cały czas trwają próby doprecyzowania definicji dziedzictwa kulturowego, ustalenia jego pojemności, zakresienia nieostrych choćby granic¹⁰. Pojawiły się także publikacje wskazujące na potrzebę szczególnego podejścia do ochrony tej części dziedzictwa¹¹.

Uważam, że rozpoczęcie dyskusji nad zakreśleniem granic dziedzictwa martyrologicznego ma niezwykle istotne znaczenie, gdyż pomoże wypracować rozwiązania niezbędne w ochronie prawnej i praktycznej z uwzględnieniem jego specyfiki. Umożliwi także stworzenie systemu ujednoczonych norm prawnych i metod działań pozwalających skuteczniej chronić tę część dziedzictwa kulturowego.

Normy prawne tworzące ramy ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce – ocena skuteczności i spójności przepisów

Należy się zgodzić z tezą, że problematyka „miejsc pamięci”, względnie „miejsc pamięci narodowej”, nie została jeszcze jednoznacznie uregulowana w polskim systemie prawnym¹². Magdalena Marcinkowska słusznie podnosi potrzebę ujednoczenia przepisów związanych z ochroną miejsc szczególnie istotnych dla tradycji walk Polaków o niepodległość i ich męczeństwa oraz znaczących dla tożsamości i dziedzictwa narodu polskiego lub innego narodu, a także z opieką nad nimi¹³. Podobnie jest z rozwiązaniami dotyczącymi ochrony prawnej dziedzictwa martyrologicznego. Przepisy poświęcone ochronie tej części dziedzictwa kulturowego są zawarte w wielu odrębnych aktach prawnych, nie zawsze jednak rozwiązania są spójne i wystarczające do ochrony dziedzictwa martyrologicznego, na co zwracają uwagę eksperci¹⁴. O ile prezentowany przez Kamila Zeidlera pogląd o wyodrębnieniu się prawa ochrony dziedzictwa kulturowego¹⁵ wydaje się słuszny, o tyle

⁹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. idem, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 32.

¹⁰ Ł. Gaweł, *Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe* [w:] A. Jagielska-Burduk, Ł. Gaweł, W. Szafranski, *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, red. A. Jagielska-Burduk, Gdańsk 2016, s. 15.

¹¹ Zob. M. Trzciniński, *Ochrona prawna dziedzictwa martyrologicznego – między teorią a rzeczywistością* [w:] *Archeologia w miejscach pamięci. Prace archeologiczne a nielegalne poszukiwania. Przystępczość wobec dziedzictwa archeologicznego oraz martyrologicznego*, red. K. Krawczyk, Sztutowo 2019.

¹² P. Fiktus, *Prawno-historyczne aspekty problematyki miejsc pamięci w polskim systemie prawnym* [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński et. al., Wrocław 2015, s. 226.

¹³ M. Marcinkowska, *Czy w Polsce potrzebna jest ustawa o miejscach pamięci narodowej?* [w:] *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, op. cit., s. 314.

¹⁴ M. Trzciniński, *Przystępczość przeciwko dziedzictwu martyrologicznemu – uwagi wstępne*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 3, s. 84.

¹⁵ Jako kompleksowej gałęzi prawa o charakterze interdyscyplinarnym, wydzielonej ze względu na przedmiot ochrony, jakim jest dziedzictwo kultury, a także pomocniczo inne kryteria. Zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa* [w:] idem, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 86.

już normy regulujące prawną ochronę dziedzictwa martyrologicznego trudno uznać za spójne i komplementarne. Można więc mówić o istnieniu w Polsce systemu ochrony dziedzictwa martyrologicznego w związku z szeregiem działań i norm prawnych ukierunkowanych na tę ochronę, normom tym obecnie brakuje jednak uporządkowania. Nie ma zatem przesłanek do tego, by uznać, że stanowią one odrębną gałąź prawa analogicznie jak prawo dziedzictwa kulturowego.

Rozwiązania poświęcone ochronie dziedzictwa martyrologicznego pełne są też niespójności, które niestety mogą prowadzić do strat w jego zasobie. Konsekwencją takich luk w systemie jest na przykład dewastacja byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i sowieckiego obozu nakazowo-rozdzielczego w Działdowie. Jak wskazują ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2021 roku, ten ważny dla dziedzictwa martyrologicznego obiekt został doprowadzony do całkowitej ruiny, choć był objęty ochroną prawną. Liczne kontrole i nakazy remontów odpowiedzialnych instytucji nie uratowały zabytku – ich działania okazały się niewystarczające i nieskuteczne¹⁶. Należy więc postawić pytanie, czy istniejące unormowania prawne są dostateczne, skoro tak ważny dla upamiętnienia męczeństwa zabytek uległ destrukcji. By na to pytanie odpowiedzieć, trzeba dokonać przeglądu istniejących unormowań w tym zakresie.

Przegląd ustaw zawierających przepisy dotyczące dziedzictwa martyrologicznego

W polskim systemie prawnym przepisy wykorzystywane do ochrony dziedzictwa martyrologicznego lub bezpośrednio związane z jego upamiętnianiem znajdują się w szeregu ustaw. Są to w szczególności:

- Ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. 2018, poz. 2337);
- Ustawa z dnia 2 lipca 1947 roku o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu (Dz.U. 1947, nr 52, poz. 265 ze zm.);
- Ustawa z dnia 2 lipca 1947 roku o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów na Majdanku (Dz.U. 1947, nr 52, poz. 266);
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 2023, poz. 887 ze zm.);
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. 2020, poz. 164 ze zm.);
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach (Dz.U. 2022, poz. 385);
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2023, poz. 102);
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015, poz. 2120);
- Ustawa z dnia 22 listopada 2018 roku o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. 2018, poz. 2529);
- Ustawa z dnia 9 listopada 2017 roku o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz.U. 2022, poz. 475);
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2022, poz. 840 ze zm.);
- Ustawa z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2023, poz. 342 ze zm.);
- Ustawa z dnia 25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. 2019, poz. 1591);
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 roku o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2023, poz. 1524);

¹⁶ Informacje dotyczące kontroli Najwyższej Izby Kontroli: *Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony i upamiętnienia miejsca martyrologii Polaków w niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym z okresu II wojny światowej w Działdowie*, nr ewidencyjny: S/20/003/LOL, nik.gov.pl/kontrola/S/20/003/LOL, dostęp: 8.09.2023.

- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o dotacji dla Fundacji Auschwitz-Birkenau przeznaczonej na uzupełnienie Kapitału Wieczystego (Dz.U. 2011, nr 224, poz. 1336).

Duża liczba aktów, w których polski ustawodawca zawarł normy powiązane z upamiętnieniem i ochroną dziedzictwa martyrologicznego, wskazuje, że to zagadnienie jest istotne dla państwa. Brak jednego aktu prawnego, który w sposób komplementarny porządkowałby kompetencje i zadania w sferze ochrony tego dziedzictwa, utrudnia wszakże realizację tych zadań. Co prawda w ramach kolejnych nowelizacji starano się porządkować zadania organów i instytucji zajmujących się omawianym zagadnieniem¹⁷, nadal jednak nie można raczej mówić o spójnym systemie ochrony. By zobrazować mechanizmy chroniące dziedzictwo martyrologiczne, trzeba więc przedstawić rozwiązania zawarte w poszczególnych aktach prawnych.

Ustawa o grobach i cmentarzach wojennych

Rozproszenie przepisów dotyczących ustawodawstwa związanego z dziedzictwem martyrologicznym skutkuje niedostatecznym poziomem ochrony poszczególnych jego elementów. Takim przykładem może być ustawa o grobach i cmentarzach wojennych (regulująca między innymi ochronę cmentarzy ofiar totalitaryzmów, zbrodni wojennych i ludobójstwa). Jej przepisy wymagają pilnej nowelizacji, choćby w zakresie definicji i przepisów proceduralnych dotyczących ochrony grobów ofiar. Niezbędna jest lepsza harmonizacja tego aktu prawnego z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Opublikowany w sierpniu 2019 roku raport Najwyższej Izby Kontroli¹⁸ wskazał na liczne, w tym systemowe i prawne, luki w praktyce ochrony miejsc pochówku. Zwrócono uwagę w szczególności na to, że ustawa o grobach i cmentarzach wojennych została uchwalona w 1933 roku i choć była nowelizowana, to jej przepisy nie odpowiadają już aktualnym potrzebom. W badanym przez NIK okresie brakowało odpowiednich definicji między innymi grobu wojennego, a także wytycznych odnośnie do prowadzenia ewidencji czy stosowania rozwiązań proceduralnych na przykład w sprawie nabywania gruntów. Nie znano też dokładnej liczby obiektów objętych ochroną, co utrudniało sprawowanie opieki na terenach pozostających w rękach prywatnych. Ponadto pojawiły się wątpliwości co do zakresu prac, jakie mogły być wykonane przez gminy bez zezwolenia wojewodów lub w ramach zawartych porozumień. Niejasne były również zasady udzielania zezwoleń na wykonywanie prac. Wszystko to spowodowało, że przepisy różnie interpretowano, a tym samym różny był sposób sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

W raporcie NIK wskazano, że prawidłowa realizacja zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi zależy od ich rzetelnej ewidencji. To na tej podstawie określane są bowiem potrzeby finansowe, planuje się działania i rozlicza te już podjęte. Tymczasem możliwość różnorodnego interpretowania przepisów sprawiła, że ewidencje, którymi dysponowali wojewodowie, były przydatne jedynie w ograniczonym zakresie. Spostrzeżenia i rekomendacje NIK wskazują na wiele praktycznych i prawnych problemów związanych z systemowym podejściem do ochrony grobów wojennych, które zgodnie z art. 1 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych są grobami i miejscami spoczynku:

- poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie państwa polskiego;
- osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość;

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 749), a także Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2018, poz. 369).

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej*, nr ewidencyjny P/17/097, nik.gov.pl/kontrola/P/17/097, 30.08.2019, dostęp: 8.12.2021.

- sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zlecone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych;
- jeńców wojennych i osób internowanych;
- uchodźców z 1915 roku;
- osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego od 1 września 1939 roku;
- ofiar niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów;
- osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od 8 listopada 1917 roku do 31 lipca 1990 roku.

Wskazana ustawa powinna być istotnym filarem systemu ochrony dziedzictwa martyrologicznego, ale obecnie wymaga pilnej zmiany.

Przytoczony raport NIK zwraca uwagę również na kluczowy problem zabezpieczenia cmentarzy przed celowym uszkodzeniem lub zniszczeniem. W okresie objętym kontrolą policja odnotowała ogółem 34 zdarzenia polegające na znieważeniu, uszkodzeniu lub niszczeniu grobów i cmentarzy wojennych. Większość (dokładnie 21) postępowań zakończyła się umorzeniem postępowania z powodu niewykrycia sprawców, stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego lub wycofania wniosku o ściganie. Tylko w czterech sprawach wnioski o ukaranie sprawców trafiły do sądu. Jak wskazuje raport NIK, mimo wynikającego z ustawy o grobach i cmentarzach wojennych obowiązku zgłaszania takich przypadków głównie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wojewodowie nie mieli pełnej wiedzy o aktach wandalizmu, uszkodzeniach mogił czy dewastacji cmentarzy wojennych.

Ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady

W polskim systemie ochrony dziedzictwa martyrologicznego szczególną ochroną objęto miejsca byłych hitlerowskich obozów zagłady, które w rozumieniu ustawy o muzeach mają status muzeów, a ich funkcjonowanie reguluje osobny akt prawny – ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Określa ona reguły ochrony terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, nazwanych „Pomnikami Zagłady”. Owa ochrona polega na tworzeniu ich stref ochronnych oraz wprowadzeniu na obszarze samych Pomników Zagłady i ich stref ochronnych szczególnych zasad: odbywania zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, a także wywłaszczenia nieruchomości.

W rozdziale 3 omawianej ustawy, który ma zawierać przepisy karne, uwzględniono tylko jedno wykroczenie – dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej bez wymaganej zgody. Art. 19 tego aktu stanowi:

1. Kto prowadzi działalność gospodarczą na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej pomimo braku zgody na jej prowadzenie, podlega karze grzywny.
2. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, prowadzi się na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Powyższa regulacja, chociaż w obecnym kształcie dotyczy jedynie kwestii funkcjonowania specjalnych stref ochronnych, jest w mojej opinii aktem, w którym można by zawrzeć przepisy ułatwiające zwalczanie przestępczości i innych czynów wymierzonych w dziedzictwo martyrologiczne związane z Holocaustem.

Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej

Ważnym filarem systemu ochrony dziedzictwa martyrologicznego jest ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Akt ten, zgodnie z art. 1, reguluje:

1) ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących:

a) popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.:

- zbrodni nazistowskich,
- zbrodni komunistycznych,
- zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką¹⁹,
- innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne,

b) innych represji z motywów politycznych, jakich dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości albo osoby działające na ich zlecenie, a ujawnionych w treści orzeczeń zapadłych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1693),

c) działalności organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5;

1a) opracowywanie, publikowanie i udostępnianie inwentarza archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; [...]

2) tryb postępowania w zakresie ścigania przestępstw określonych w pkt 1 lit. a;

2a) ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego;

2b) przygotowywanie i publikowanie katalogów prowadzonych przez Biuro Lustracyjne;

2c) prowadzenie rejestrów oświadczeń lustracyjnych, analizę oświadczeń lustracyjnych oraz przygotowywanie postępowań lustracyjnych;

3) ochronę danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci;

4) prowadzenie działań w zakresie edukacji publicznej;

5) poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego, a zwłaszcza tych, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.;

6) prowadzenie działalności związanej z upamiętnianiem historycznych wydarzeń, miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju, jak i za granicą, a także miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

Na podstawie przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej prowadzonych jest wiele działań w zakresie ochrony dziedzictwa martyrologicznego dotyczącej wartości zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Paweł Perzyna, odnosząc się do zacierania kompromitującej działalności organów bezpieczeństwa przez niszczenie materiałów archiwalnych, zwrócił uwagę, że niezależnie od proveniencji twórców akt każdy przypadek świadomego i zaplanowanego procesu niszczenia źródeł historycznych powinien być traktowany nie tylko jako ścigane z mocy prawa przestępstwo wobec dokumentów, lecz także – w sensie moralnym – jako zamach na świadomość i pamięć o przeszłości²⁰. Niszczenie i przywłaszczanie akt organów bezpieczeństwa na początku transformacji ustrojowej należy więc także oceniać przez pryzmat strat dla dziedzictwa martyrologicznego.

¹⁹ Art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzeci ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej został wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2019 roku (sygn. akt K 1/18; Dz.U. 2019, poz. 131) uznany za niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” stracił moc z dniem 23 stycznia 2019 roku.

²⁰ P. Perzyna, *Zanim powstało Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Refleksje o rozliczaniu przeszłości i traktowaniu akt w Polsce*, „Przegląd Archiwalny IPN” 2020, t. 13, s. 17–18.

Jak podkreśla się w doktrynie, w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej wprowadzono również definicję legalną zbrodni przeciwko ludzkości. Oznacza ona zwłaszcza zbrodnię ludobójstwa, a ponadto inne poważne prześladowania z powodu przynależności osób prześladowanych do określonej grupy narodowościowej, politycznej, społecznej, rasowej lub religijnej, jeżeli były dokonywane przez funkcjonariuszy publicznych albo przez nich inspirowane lub tolerowane. Definicja ta pełni jedynie funkcję posiłkową. Nie modyfikuje ani nie rozszerza pojęcia zbrodni przeciwko ludzkości o elementy wynikające z prawa międzynarodowego, uznawszy jego prymat²¹. W ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej w art. 2 zawarto również definicję zbrodni komunistycznych, które to pojęcie rodzi wątpliwości wśród prawników²². Wskazane definicje są pomocne w działaniach na rzecz ochrony dziedzictwa martyrologicznego, ponieważ pozwalają dokonać kategoryzacji poszczególnych typów zdarzeń wchodzących w zakres danego pojęcia.

Do zwalczania patologicznych czynów wymierzonych w pamięć i materialne przejawy dziedzictwa martyrologicznego mogą być wykorzystywane przepisy karne zawarte w rozdziale 7 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, w którym w art. 54 spenalizowano niszczenie, ukrywanie, uszkodzanie, usuwanie lub zmianę treści oraz nieudostępnianie dokumentów podlegających przekazaniu do Instytutu, a w art. 55 – zaprzeczanie zbrodniom nazistowskim, komunistycznym i innym. Na podstawie przepisów karnych przedmiotowej ustawy IPN podejmuje liczne działania w zakresie ochrony dziedzictwa martyrologicznego. Innym przepisem karnym pozwalającym Instytutowi chronić materiały archiwalne jest art. 29a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990, penalizujący niewydanie prezesowi IPN posiadanych bez tytułu prawnego dokumentów organów bezpieczeństwa państwa. Przykładem sytuacji, gdy przywłaszczenie dokumentów archiwalnych godziło w dziedzictwo martyrologiczne, jest sprawa odzyskania przez IPN ponad 100 tajnych dokumentów z lat 1970–1990, które dotyczyły działalności Departamentu I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych związanej między innymi z czynnościami podejmowanymi przez Służbę Bezpieczeństwa w czasie stanu wojennego. Dokumenty dotyczące działania służb specjalnych zwalczających opozycję należy bowiem – w mojej opinii – uznać za część dziedzictwa martyrologicznego. We wspomnianej sprawie dokumenty niezgodnie z prawem przetrzymywał były funkcjonariusz służb specjalnych PRL²³. Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem ochrony dokumentacji archiwalnej o charakterze martyrologicznym przez IPN jest odzyskanie przez prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie oraz funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji w Warszawie 300 dokumentów wytworzonych w latach 1939–1944 przez niemieckie władze okupacyjne w Łodzi, przywłaszczonych przez osoby nieuprawnione. Jak wynika z komunikatu IPN, zabezpieczone dokumenty zawierały informacje o działaniach niemieckich władz okupacyjnych w Łodzi wymierzonych przeciwko obywatelom polskim w latach 1939–1944 oraz o stratach i szkodach poniesionych przez naród polski w czasie II wojny światowej²⁴.

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Ochrona dokumentacji archiwalnej dotyczącej dziedzictwa martyrologicznego odbywa się na podstawie przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Zgodnie z art. 1 tego aktu materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego są wszelkiego

²¹ T. Stadnicki, *Funkcja śledcza Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 104.

²² A. Pilch, *Zbrodnia komunistyczna w aspekcie uregulowań ustawy o amnestii z dnia 7 grudnia 1989 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, nr 3, s. 113–115.

²³ Zob. dk/hlk/PAP, *Tajne dokumenty SB znalezione w domu byłego funkcjonariusza wywiadu PRL*, polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-12/tajne-dokumenty-sb-znalezione-w-domu-bylego-funkcjonariusza-wywiadu-prl, 12.10.2020, dostęp: 8.09.2023.

²⁴ Zob. Instytut Pamięci Narodowej, *IPN odzyskał blisko 300 dokumentów niemieckich władz okupacyjnych z rąk osób nieuprawnionych do ich posiadania*, ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/113324,IPN-odzyskal-blisko-300-dokumentow-niemieckich-wladz-okupacyjnych-z-rak-osob-nie.html, 29.09.2020, dostęp: 8.09.2023.

rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności państwa polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie. Przepisy wspomnianej ustawy penalizują szereg czynów wymierzonych w materiały archiwalne, takich jak uszkodzenie lub niszczenie materiałów archiwalnych (art. 52), wywiezienie bez zezwolenia materiałów archiwalnych (art. 53) czy zbycie narodowego zasobu archiwalnego (art. 54). Swoimi regulacjami chroni więc ona materiały archiwalne, także te wchodzące w skład dziedzictwa martyrologicznego.

Ustawa o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski

Wejście w życie 1 stycznia 2019 roku przepisów ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski jest dowodem na to, że system ochrony prawnej dziedzictwa martyrologicznego wciąż się zmienia. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu tej ustawy genezą jej powstania były zgłoszenia i apele napływające od wielu lat do instytucji powołanych w celu zachowania tożsamości narodowej i opieki nad miejscami pamięci (między innymi do dawnej Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Instytutu Pamięi Narodowej czy wojewodów), dotyczące objęcia opieką grobów weteranów zmarłych z przyczyn naturalnych w okresie pokoju²⁵.

Na podstawie przepisów ustawy prowadzona jest zbiorcza ewidencja grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Ustawa wprowadza także system finansowego wsparcia podmiotów sprawujących opiekę nad takimi grobami. Instytucją odpowiedzialną za ewidencję grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski jest Instytut Pamięi Narodowej. Może on z urzędu podejmować działania dotyczące opieki nad takimi grobami, w szczególności ponosić koszty ich budowy i utrzymania, w tym remontów.

Inne ustawy

Niezwykle istotnymi aktami prawnym tworzącymi system ochrony dziedzictwa martyrologicznego są ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa o muzeach. Na podstawie obu tych regulacji rzeczy ruchome i nieruchome mające status zabytku i muzealium podlegają ochronie prawnej. Niestety wskazany wyżej przykład dewastacji obozu w Działdowie pokazuje, że ochrona dziedzictwa martyrologicznego na zasadach ogólnych nie zawsze zdaje rezultat. W sytuacji nielegalnego wyprowadzenia za granicę zabytku lub innego narodowego dobra kultury o charakterze martyrologicznym do działań związanych z jego odzyskaniem znajdują zastosowanie przepisy ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury.

Istotne znaczenie dla ochrony niematerialnego dziedzictwa martyrologicznego może mieć także art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o otwartych danych, który pozwala muzeom państwowym i samorządowym, bibliotekom oraz archiwom określić dodatkowe warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w działalności komercyjnej lub na określonych polach eksploatacji, jeżeli dotyczą one zbiorów o charakterze martyrologicznym oraz zawierają godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej, a także herby, reprodukcje orderów, odznaczeń lub odznak honorowych, odznak lub oznak wojskowych bądź innych odznaczeń. Przepis ten ma między innymi

²⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, druk nr 2902 Sejmu RP VIII kadencji, sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2902, dostęp: 8.09.2023.

chronić wizerunki obiektów martyrologicznych przed ich wykorzystaniem w deprecjonujący sposób. Problem wykorzystywania wizerunków zabytków o charakterze martyrologicznym w celach komercyjnych jest realny. Zdarzały się bowiem przypadki oferowania w sprzedaży bombek świątecznych²⁶, minispódniczek²⁷ i fototapet²⁸ ze zdjęciami obozu koncentracyjnego.

Przejawem prekursorskiego podejścia do ochrony dziedzictwa martyrologicznego w Polsce są natomiast dwie ustawy z 1947 roku – ustawa o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów na Majdanku oraz ustawa o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu. Istotnym aktem prawnym, który wskazuje na szczególne znaczenie ochrony pamięci o ludobójstwie, jest też ustawa o dotacji dla Fundacji Auschwitz-Birkenau, która określa cel i zakres wykorzystania oraz sposób udzielenia dotacji z budżetu państwa w wysokości 10 milionów euro. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami tej ustawy dochody z inwestowania pochodzącej z dotacji części kapitału wieczystego fundacji przeznacza ona wyłącznie na konserwację terenu i pozostałości byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady KL Auschwitz I i Auschwitz II-Birkenau, znajdujących się pod opieką Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu. Na międzynarodowe znaczenie ochrony pamięci o ofiarach niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego wskazują także liczne darowizny dla tej fundacji przekazywane przez poszczególne państwa. Do największych darczyńców wśród nich należą: Niemcy (120 milionów euro), Stany Zjednoczone (17 milionów dolarów), Polska (10 milionów euro), Francja (5 milionów euro), Austria (4 miliony euro), Wielka Brytania (3,1 miliona funtów), Włochy (1,5 miliona euro), Holandia (1,4 miliona euro), Szwajcaria (1 milion euro), Izrael (1 milion dolarów), Rosja (1 milion dolarów)²⁹.

Ważną rolę w upamiętnieniu ofiar zbrodni sowieckich, nazistowskich zbrodni niemieckich, zbrodni z pobudek nacjonalistycznych lub innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodni wojennych odgrywa też Instytut Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego, powołany na mocy ustawy. Ma on też kompetencje ustawowe między innymi do prowadzenia badań w zakresie nauk historycznych oraz badań interdyscyplinarnych z wykorzystaniem narzędzi pokrewnych nauk humanistycznych i społecznych, w szczególności do badania, dokumentowania i poszerzania wiedzy o totalitaryzmach oraz zbrodniach nazistowskich i komunistycznych w XX wieku, a także do gromadzenia, opracowywania i udostępniania relacji ofiar i świadków zbrodni totalitarnych oraz popularyzowania wiedzy na ten temat.

Ochrona dziedzictwa martyrologicznego na podstawie umów międzynarodowych

W dobie globalizacji ochrona dziedzictwa martyrologicznego tylko na podstawie norm prawa krajowego może się okazać nieskuteczna. W aktach prawa międzynarodowego zarówno nieruchomą, jak i ruchomą część dziedzictwa martyrologicznego należy zakwalifikować jako „dobra kultury”. Znajdujące się w zbiorach publicznych i prywatnych obiekty, takie jak ubrania więźniów obozów koncentracyjnych czy pomniki ofiar, oraz zabytki nieruchome, takie jak skrytki w gettach, cele więzienne czy budynki obozowe, niewątpliwie podlegają ochronie na podstawie ogólnych przepisów dotyczących międzynarodowej i krajowej ochrony dziedzictwa kulturowego. Istnieją jednak również regulacje szczególne dotyczące niektórych kategorii tego typu obiektów. Jako przykład można wskazać umowę z 11 maja 2004 roku między Rządem Rzeczypospolitej

²⁶ Zob. *Choinkowa ozdoba z wizerunkiem obozu koncentracyjnego?! Znany serwis sprzedaje obrzydliwe bombki i otwieracze do piwa*, krknews.pl/choinkowa-ozdoba-z-wizerunkiem-obozu-koncentracyjnego-znany-serwis-sprzedaje-obrzydliwe-bombki-i-otwieracze-do-piwa, 2.12.2019, dostęp: 8.09.2023.

²⁷ Zob. *Spódniczka z obozem zagłady?! Muzeum Auschwitz reaguje*, krknews.pl/spodniczka-z-obozem-zaglady-muzeum-auschwitz-reaguje, 8.05.2019, dostęp: 8.09.2023.

²⁸ Zob. AZA, *Zdjęcia z obozu koncentracyjnego na fototapetach?*, fakt.pl/wydarzenia/polska/zdjecia-z-obozu-koncentracyjnego-na-fototapetach/wy873zb, 28.07.2015, dostęp: 8.09.2023.

²⁹ Zob. wykaz darczyńców na stronie Fundacji Auschwitz-Birkenau, fundacja.auschwitz.org/index.php/darczynczy/panstwa, dostęp: 8.09.2023.

Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury³⁰. W akcie tym strony umowy, „pragnąc określić działania zmierzające do wdrożenia postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjętej w Paryżu 16 listopada 1972 roku, w odniesieniu do dóbr kultury ofiar ludobójstwa”, zobowiązały się, że podejmą kroki, aby ich polityka i praktyka – w ramach obowiązujących przepisów prawnych – ułatwiały ochronę dziedzictwa kulturowego³¹ grup narodowych, religijnych i etnicznych, które zamieszkują lub zamieszkiwały na jej terytorium, w tym szczególnie tych, które padły ofiarą ludobójstwa podczas II wojny światowej. Sygnatariusze zobowiązali się również zapewnić – w ramach obowiązujących przepisów prawnych – że dziedzictwo kulturowe grup, o których mowa w umowie, oraz obywatele państwa drugiej strony będą traktowani bez dyskryminacji przy stosowaniu przepisów prawnych państw stron, dotyczących ochrony ich dziedzictwa kulturowego, możliwości uczestniczenia w działaniach mających na celu ochronę ich dziedzictwa kulturowego, a także powszechnego dostępu do niego. Strony zadeklarowały także, że będą współpracować przy identyfikacji poszczególnych obiektów dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza tych, którym grozi pogorszenie stanu lub zniszczenie.

Uregulowano także powstanie wspólnej komisji dziedzictwa kulturowego pełniącej funkcję konsultacyjną. Według postanowień umowy obiekty dziedzictwa kulturowego o szczególnym znaczeniu dla obu stron mają być, na wniosek powołanej komisji, stosownie do obowiązujących przepisów prawnych, przedstawiane właściwym organom z zamiarem wszczęcia procedury wpisania tych obiektów do rejestru zabytków. Obiekty dziedzictwa kulturowego wpisane do rejestru zabytków mają zaś być chronione oraz oznaczone zgodnie z prawem każdej ze stron, w granicach środków finansowych dostępnych na te cele. W miarę możliwości strony zobowiązały się też zapewnić powszechny dostęp do tych obiektów. W omawianym akcie prawnym zawarto również postanowienia dotyczące finansowania dziedzictwa grup narodowych, religijnych i etnicznych, które padły ofiarą ludobójstwa podczas II wojny światowej.

Wśród umów międzynarodowych bilateralnych, na których podstawie podejmuje się istotne zadania związane z ochroną dziedzictwa martyrologicznego, jako kluczowe należy wskazać również umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji z 1994 roku oraz umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej z 2003 roku³². Wymienione akty prawne są bardzo istotne ze względu na tragiczną historię łączącą Polskę z państwami, z którymi zostały podpisane obie te umowy. Podejmowane na podstawie bilateralnych umów międzynarodowych³³ działania dają także podstawę prawną do ochrony polskiego dziedzictwa martyrologicznego za granicą. Niestety tragiczne wydarzenia w historii naszego kraju wiążą się z tym, że wiele miejsc męczeństwa polskiego narodu znajduje się poza Polską, między innymi w Rosji, Kazachstanie, na Ukrainie czy Białorusi. Rolą naszego państwa jest dbać również o tę część polskiego dziedzictwa, która znajduje się w innych państwach.

³⁰ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury, podpisana w Waszyngtonie dnia 11 maja 2004 roku (M.P. 2010, nr 71, poz. 902).

³¹ Zgodnie z art. 1 ust. 2 umowy określenie „dziedzictwo kulturowe” dla jej celów oznacza miejsca kultu, miejsca o znaczeniu historycznym, cmentarze oraz pomniki wzniesione ku czci zmarłych, a ponadto materiały archiwalne oraz inne oryginalne materiały, które odnoszą się do takich obiektów.

³² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Krakowie dnia 22 lutego 1994 roku (Dz.U. 1994, nr 112, poz. 543) oraz Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej, podpisana w Warszawie dnia 8 grudnia 2003 roku (M.P. 2005, nr 55, poz. 749).

³³ Innymi istotnymi dla polskiego dziedzictwa martyrologicznego umowami międzynarodowymi o charakterze bilateralnym są między innymi Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Włoskiej o grobach wojennych, podpisana w Rzymie dnia 30 marca 2012 roku (M.P. 2012, poz. 801), oraz Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii o grobach wojennych, podpisana w Warszawie dnia 25 maja 2018 roku (M.P. 2019, poz. 196).

Rozwiązania mogące wzmocnić system ochrony dziedzictwa martyrologicznego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Skuteczność systemowych rozwiązań dotyczących ochrony dziedzictwa martyrologicznego jest niezwykle istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa kulturowego państwa. W sytuacji braku odpowiednio funkcjonujących rozwiązań prawnych i przy wadliwym działaniu podmiotów realizujących zadania związane z opieką nad tą kategorią dziedzictwa straty w jego zasobie mogą się spotkać ze szczególnie negatywnym odbiorem społecznym. Ujawnienie przypadków przestępstw albo innych czynów godzących w pamięć o męczeństwie narodów i grup społecznych lub w materialne zabytki będące jego świadectwem negatywnie wpływa również na wizerunek naszego kraju poza jego granicami. Należy także pamiętać, że w Polsce jest wiele miejsc (w tym jeszcze nieodkrytych), w których spoczywają ofiary ludobójstw, zbrodni wojennych czy zbrodni popełnianych przez organy państwa komunistycznego, a także pamiętki związane z tymi ofiarami. Ochrona takich miejsc powinna być bezwzględnym priorytetem państwa polskiego.

Z powyższego względu, dostrzegając złożoność problemu, negatywnie oceniam nowelizację ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami mającą wejść w życie 1 maja 2024 roku, która to wprowadza szereg kontrowersyjnych zmian w zakresie ochrony dziedzictwa archeologicznego i martyrologicznego w Polsce³⁴. Nowela zawiera szereg przepisów, które zmieniają model ochrony dziedzictwa kulturowego, wprowadzając nowe mechanizmy kontroli nad amatorskimi poszukiwaniami zabytków i dóbr kultury – znoszą obowiązek uzyskiwania pozwoleń na takie poszukiwania zabytków i zastępują go obowiązkiem zgłoszenia ich za pośrednictwem aplikacji do rejestru prowadzonego w systemie teleinformatycznym. Nie kwestionując samej możliwości poszukiwania zabytków na podstawie zgłoszenia do prowadzonego w systemie teleinformatycznym rejestru poszukiwań, pragnę zauważyć, że zawarte w znowelizowanej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rozwiązania w obecnym kształcie mają wiele luk, co nie sprzyja realnej kontroli nad osobami prowadzącymi te poszukiwania³⁵. Wskutek niedopracowania przepisów miejsca pochówków ofiar ludobójstwa lub zbrodni mogą być narażone na rabunek i zniszczenie.

Niezależnie od negatywnej oceny wskazanych kierunków zmian w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w mojej ocenie system ochrony dziedzictwa martyrologicznego wymaga skoordynowanych działań, aby wyeliminować zagrożenia i usprawnić zarządzanie tą niezwykle cenną częścią dziedzictwa kulturowego Polski. Istotne jest odrębne podejście do ochrony zabytków i dóbr kultury zaliczających się do dziedzictwa martyrologicznego. Rzeczy te powinny być oceniane na podstawie nie tylko ich wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, lecz także ewentualnego naruszenia norm związanych z cierpieniem czy męczeństwem narodu lub pewnej grupy społecznej. Niematerialny czynnik oparty na związku dzieła z doświadczeniem ludobójstwa lub innych zbrodni ma istotne znaczenie dla odbioru przez społeczeństwo czynu godzącego w taki obiekt. Wskazane aspekty ochrony dziedzictwa martyrologicznego powinny być podkreślane podczas szkoleń dla organów ścigania, biegłych, a także pracowników instytucji i urzędów, w których kompetencjach leży opieka nad tą częścią dziedzictwa. Można również rozważyć zawarcie porozumień między poszczególnymi instytucjami działającymi w ramach systemu ochrony dziedzictwa martyrologicznego, aby usprawnić współpracę na rzecz przeciwdziałania poszczególnym zagrożeniom, obejmującą na przykład monitoring Internetu pod kątem pojawiających się przedmiotów uwłaczający godności ofiar ludobójstwa czy oferowanych do sprzedaży relikwii z tego okresu.

W zakresie zmian legislacyjnych należałoby rozważyć działania analogiczne jak w przypadku wprowadzenia przepisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw

³⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2023, poz. 1904).

³⁵ Analiza znowelizowanych przepisów wskazuje, że chociaż nominalnie wprowadzają one rozwiązania, które mają służyć kontroli prowadzenia amatorskich poszukiwań zabytków, to w praktyce ich stosowanie może się okazać utrudnieniem dla policji i organów ochrony zabytków. Opinie krytyczne w tej materii zgłosiło wiele organizacji i instytucji zajmujących się ochroną dziedzictwa kulturowego. Szerzej: ratuj-zabytki.pl, dostęp: 8.09.2023.

w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774), czyli opracowanie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony dziedzictwa martyrologicznego. Proponowany projekt, mimo że nie tworzyłby odrębnych ram ochrony dziedzictwa martyrologicznego, nowelizowałby inne ustawy, na których podstawie realizowane są zadania związane z ochroną dziedzictwa martyrologicznego. Wspomniany projekt miałby na celu – przy zachowaniu obecnego modelu ochrony dziedzictwa martyrologicznego – zmianę części rozwiązań zawartych w obowiązujących aktach prawnych. Powinno to być poprzedzone analizą zagrożeń dla dziedzictwa martyrologicznego i konsultacją z instytucjami zajmującymi się jego ochroną.

Nie wyczerpując wszystkich propozycji zmian prawnych istotnych dla wzmocnienia ochrony dziedzictwa martyrologicznego, postuluję w szczególności następujące zmiany prawne:

- w Kodeksie karnym³⁶ – zmianę art. 262 penalizującego znieważenie zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego przez dodanie typu kwalifikowanego wskazanego przestępstwa. Ów typ kwalifikowany dotyczyłby sytuacji, gdy sprawca ograbia zwłoki, grób lub inne miejsce spoczynku osoby, która utraciła życie w wyniku ludobójstwa, zbrodni wojennej lub zbrodni komunistycznej. Sprawcy takiego czynu groziłaby kara do 10 lat, analogicznie jak sprawcy przestępstw popełnianych w stosunku do dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury;
- w ustawie o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady – wprowadzenie sankcji administracyjnych bądź karnych za wykorzystywanie wizerunków obozów zagłady i relikwii z okresu Holocaustu do celów komercyjnych w sposób uwłaczający godności ofiar ludobójstwa;
- w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych – doprecyzowanie art. 7 ust. 2, zgodnie z którym: „W razie uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu wojennym wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub inny podmiot sprawujący opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi jest obowiązany zawiadomić o tym wojewodę”. W mojej ocenie cytowany przepis powinien zostać uzupełniony o wskazanie, że zawiadomienie musi być niezwłoczne, a wojewoda o uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu wojennym powiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wnoszę o to dodatkowo, bo w pełni zgadzam się tu z propozycjami zmian legislacyjnych zawartymi w opublikowanym raporcie NIK.

Ustawodawca, wprowadzając zmiany prawne związane z ochroną dziedzictwa martyrologicznego, powinien mieć na uwadze poprawę spójności istniejących w Polsce regulacji dotyczących tego zagadnienia.

Niezależnie od powyższego także międzynarodowa ochrona dziedzictwa martyrologicznego wymaga dodatkowych uregulowań, które holistycznie odniosą się do patologicznych zjawisk zagrażających temu dziedzictwu. Traktowanie elementów dziedzictwa martyrologicznego tak samo jak innych dóbr kultury objętych ochroną wynikającą z obowiązujących konwencji międzynarodowych w mojej opinii jest błędem. W kręgach naukowców i ekspertów zajmujących się tym zagadnieniem w Polsce i na całym świecie powinna się zatem rozpocząć dyskusja nad stworzenie międzynarodowych standardów dostosowanych do specyfiki tej części dziedzictwa kulturowego³⁷. Jako dobry przykład można tu wskazać Europejską konwencję o ochronie dziedzictwa archeologicznego³⁸, która wprowadziła międzynarodowe standardy ochrony dziedzictwa archeologicznego. W Polsce, w której jest wiele instytucji mających wieloletnie doświadczenie w ochronie dziedzictwa martyrologicznego, taka dyskusja mogłaby się rozpocząć.

³⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (tekst jednolity: Dz.U. 2022, poz. 1138).

³⁷ Zob. M. Sewastianowicz, *Pasiak i puszka po cyklonie B – „pamiątki” z obozów w cenie, prawo nie chroni przed nadużyciami*, prawo/kradzież-z-obozy-koncentracyjnego-a-ochrona-dziedzictwa-martyrologicznego,523006.html?_gl=1*41wt65*_ga*MTY5MTQ2NTI5OS4xNjkoODY2NTQ4*_ga_TRNTFo4CYF*MTY5NDg2NjU2Ni4xLjAuMTY5NDg2NjU2Ni4wLjAuMA, 16.09.2023, dostęp: 14.11.2023.

³⁸ Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona), sporządzona w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 roku (Dz.U. 1996, nr 120, poz. 564).

mgr Olgierd Jakubowski

Prawnik, kryminolog, specjalizujący się w tematyce ochrony dziedzictwa kulturowego przed aktami przestępczymi. Autor licznych publikacji z zakresu ochrony zabytków, obrotu dobrami kultury oraz muzealnictwa.

Olgierd Jakubowski, MA

Lawyer, criminologist, specializing in the protection of cultural heritage against criminal acts. Author of numerous publications on the protection of historical artefacts, trafficking in cultural property and museology.

Bibliografia

Dobrzyn Anna, *Trudna sztuka, czyli definicje legalne pojęć z zakresu sztuki* [w:] *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. 3: *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. Wojciech Szafrąński, Katarzyna Zalaśńska, Poznań 2009.

Fiktus Paweł, *Prawno-historyczne aspekty problematyki miejsc pamięci w polskim systemie prawnym* [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. Jacek Gołaczyński et al., Wrocław 2015.

Gaweł Łukasz, *Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe* [w:] Alicja Jagielska-Burduk, Łukasz Gaweł, Wojciech Szafrąński, *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, red. Alicja Jagielska-Burduk, Gdańsk 2016.

Jakubowski Olgierd, *Przestępstwa i inne zjawiska zagrażające dziedzictwu martyrologicznemu związanemu z Holocaustem* [w:] *Archeologia w miejscach pamięci. Prace archeologiczne a nielegalne poszukiwania. Przestępczość wobec dziedzictwa archeologicznego oraz martyrologicznego*, red. Katarzyna Krawczyk, Sztutowo 2019.

Komsta Anna, *Problem dark tourism i jego możliwości w Polsce*, „Turystyka Kulturowa” 2013, nr 2.

Marcinkowska Magdalena, *Czy w Polsce potrzebna jest ustawa o miejscach pamięci narodowej?* [w:] *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. 3: *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, red. Wojciech Szafrąński, Katarzyna Zalaśńska, Poznań 2009.

Pruszyński Jan, *Dziedzictwo kultury Polski – jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.

Perzyna Paweł, *Zanim powstało Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Refleksje o rozliczaniu przeszłości i traktowaniu akt w Polsce*, „Przegląd Archiwalny IPN” 2020, t. 13.

Pilch Agnieszka, *Zbrodnia komunistyczna w aspekcie uregulowań ustawy o amnestii z dnia 7 grudnia 1989 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, nr 3.

Stadnicki Tomasz, *Funkcja śledcza Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9.

Trzciniński Maciej, *Ochrona prawna dziedzictwa martyrologicznego – między teorią a rzeczywistością* [w:] *Archeologia w miejscach pamięci. Prace archeologiczne a nielegalne poszukiwania. Przestępczość wobec dziedzictwa archeologicznego oraz martyrologicznego*, red. Katarzyna Krawczyk, Sztutowo 2019.

Trzciniński Maciej, *Przestępczość przeciwko dziedzictwu martyrologicznemu – uwagi wstępne*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 3.

Tunbridge John, *Zmiana warty. Dziedzictwo na przełomie XX i XXI wieku*, przeł. Aleksandra Kamińska, Kraków 2018.

Zeidler Kamil, *Czy prawo rozumie sztukę?* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. Teresa Gardocka, Jacek Sobczak, Toruń 2010.

Zeidler Kamil, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. idem, Warszawa–Gdańsk 2014.

Zeidler Kamil, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa* [w:] idem, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.