

Lidia Zacharko\*

## Francuski model polityki kulturalnej. Kodeks dziedzictwa

### Wstęp

Reforma administracji terytorialnej z 1982 r. przyniosła wiele istotnych zmian w realizacji polityki kulturalnej państwa oraz ochrony dziedzictwa kulturalnego<sup>1</sup>. W następstwie reformy przeprowadzonej w 1982 r. znaczna część zadań w zakresie realizacji polityki kulturalnej została przesunięta na niższe stopnie administracji, tj. regiony, departamenty i gminy.

W wyniku reformy strukturę samorządu terytorialnego we Francji tworzą trzy stopnie – gminy, departamenty i regiony samorządowe (*collectivités locales lub collectivités territoriales*), przy czym do 2003 r. regiony jako jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały umocowania konstytucyjnego (art. 72 Konstytucji znowelizowany ustawą konstytucyjną z dnia 28 marca 2003<sup>2</sup>). Francuską receptą na centralizację stała się departamentalizacja.

663

\* Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Szerzej J. M. Becet, *La commune dans le système administratif français*, CFPC 1983; J. Bourdon, J.-M. Pontier, J. C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, PUF-Thémis 1987; Y. Luchaire, *Droit de la décentralisation*, PUF-Thémis 1989; tenże, *La commune, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française – La Documentation Française” 1989/239, s. 12–19; J. F. Auby, *Le département, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française – La Documentation Française” 1989/239, s. 20–24; P. Sadran, *La région, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française – La Documentation Française” 1989/239, s. 25–31.

P. Mauroy (red.), *Demokracja lokalna we Francji*, [w:] *Collectivités locales et Formation Solidarités Internationales*, Paris 1990; J. C. Némery, *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2004/1, s. 67–84; J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz 2006, s. 86 i n.

<sup>2</sup> J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Les règles constitutionnelles relatives à l'organisation, Les collectivités territoriales*, „Cahiers Française – La Documentation Française” 1989/239, s. 8–9.

## 1. Uwarunkowania prawne i pozaprawne realizacji polityki kulturalnej

Realizacja polityki administracyjnej (polityki kulturalnej) odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem instrumentów prawnych. Pozaprawny charakter realizacji polityki kulturalnej znajduje odzwierciedlenie w sytuacji społeczno-gospodarczej.

Polityka administracyjna (polityka kulturalna) jest kreowana przez organy administracji publicznej, ale również jest realizowana przez te organy. Cele realizacji polityki administracyjnej (polityki kulturalnej) ściśle się wiążą z realizacją zadań administracji publicznej.

W dalszej części rozważań analizą zostaną objęte rozwiązania prawne, które implikują określony model polityki kulturalnej.

We Francji do podstawowych źródeł prawa regulujących zadania administracji publicznej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego (narodowego) i realizacji polityki kulturalnej należy zaliczyć:

– **Konstytucję Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (zwana dalej Konstytucją);**

– **ustawę nr 2004–178 z dnia 20 lutego 2004 r.<sup>3</sup> Kodeks dziedzictwa (Code du patrimoine);**

– **ustawę nr 82–213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (J.O. z dnia 3 marca 1982 r.);**

– **ustawę nr 83–8 z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (J.O. z dnia 9 stycznia 1983 r.);**

– **ustawę nr 88–13 z dnia 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (J.O. z dnia 6 stycznia 1988 r.);**

– **ustawę nr 92–185 z dnia 6 lutego 1992 r. o terytorialnej administracji Republiki (J.O. z dnia 8 lutego 1992 r.);**

– **ustawę nr 96–142 z dnia 21 lutego 1996 r. Kodeks Generalny Wspólnot Terytorialnych (CGCT);**

– **ustawę nr 99–586 z dnia 12 lipca 1999 r. o wzmocnieniu i uproszczeniu współpracy międzykomunalnej (J.O. z dnia 13 lipca 1999 r.);**

– **ustawę konstytucyjną nr 2003–276 z dnia 28 marca 2003 r. o zdecentralizowanej organizacji Republiki (J.O. z dnia 29 marca 2003 r.);**

– **ustawę nr 2004–809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (J.O. z dnia 17 sierpnia 2004 r.);**

– **ustawę nr 2010–1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego (J.O. z dnia 17 grudnia 2010 r.)<sup>4</sup>.**

<sup>3</sup> Wersja ujednolicona [www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file\\_id=362604](http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=362604) [dostęp 20.04.2016].

<sup>4</sup> Szerzej nt. zmian wprowadzonych ustawą nr 2010–1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim* (la loi n° 2010–

W preambule do Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. czytamy, iż „Lud Francuski proklamuje uroczyście swoje przywiązanie do praw człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez wstęp do Konstytucji z roku 1946”.

Z kolei art. 1 Konstytucji stanowi, iż Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, **demokratyczną** i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszystkie przekonania. **Jej organizacja jest zdecentralizowana**<sup>5</sup>.

W modelu francuskim polityka kulturalna jest realizowana na czterech szczeblach: krajowym, regionalnym, departamentalnym i gminnym.

Na szczeblu krajowym za realizację polityki kulturalnej odpowiada Ministerstwo do Spraw Kultury i Komunikacji, które w swoim zakresie działania obejmuje m.in.: dziedzictwo kulturowe (plany ochrony dóbr kultury, wydawanie pozwoleń na wywóz dóbr kultury), archiwa (konserwacja i ich ochrona), ochronę zabytków, muzea (szczególna ochrona „Muzeów Francji”), sztuki plastyczne, w tym malarstwo, plastykę, architekturę, rzeźbę, a także media i przemysł kulturalny, kino, prasę, edukację artystyczną i kulturalną, szkolnictwo wyższe oraz język francuski<sup>6</sup>.

Ważnym dokumentem, który służył usprawnieniu administracji publicznej był „Generalny Przegląd Polityk Publicznych”. Głównym założeniem reform było zorientowanie administracji publicznej na rezultaty działania, tj. działania na rzecz sprawności oraz zwiększenia odpowiedzialności podmiotów publicznych za realizację zadań. Z dniem 13 stycznia 2010 r. nastąpiło połączenie czterech Dyrekcji, tj. Dyrekcji Muzeów, Archiwów, Architektury i Dziedzictwa w jedną jednostkę organizacyjną ministerstwa, tj. Generalną Dyrekcję Dziedzictwa, która w swojej strukturze organizacyjnej posiada następujące działy podstawowe: dział architektury, dział muzeów, dział dziedzictwa kulturalnego odpowiedzialny za politykę ochrony, konserwacji i wzbogacenia dziedzictwa architektonicznego, obszarów archeologicznych i etnologicznych, a także dział misji fotografii<sup>7</sup>. Na uwagę zasługują ciekawe inicjatywy Ministerstwa Kultu-

1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales), [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 264–282; a także J. Jeżewski, *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Poślusznny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011 s. 373–379.

<sup>5</sup> [http://libr.sejm.gov.pl/tek01/text\\_konst/francja.html](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/text_konst/francja.html) [dostęp 20.04.2016].

<sup>6</sup> [www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere](http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere) [dostęp 20.04.2016].

<sup>7</sup> <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Directions/la-direction-generale> pobrano w dniu 20 kwietnia 2016 r., a także nt. reform polityk publicznych we Francji L. Zacharko, *Doświadczenia francuskie w kształceniu kadr kierowniczych*, [w:] J. Łukasiewicz

ry i Komunikacji polegające na organizacji m.in.: Europejskich Dni Dziedzictwa, Wiosny Poetów, Dni Archeologii, Tygodnia Języka Francuskiego i Frankofonii, Festiwalu Historii Sztuki czy Europejskiej Nocy Muzeów<sup>8</sup>.

Kluczowym aktem prawnym regulującym zadania administracji publicznej w zakresie kreowania polityki kulturalnej i ochrony dziedzictwa kulturalnego jest „Kodeks Dziedzictwa”, który obejmuje siedem ksiąg podzielonych na tytuły i rozdziały, w których uregulowano zasady ogólne, formy ochrony dóbr kultury, status prawny archiwów publicznych i prywatnych (które mogą być zarejestrowane jako historyczne). Na szczególną uwagę zasługuje uregulowanie statusu archiwum Rady Konstytucyjnej, Ministerstwa Obrony Narodowej czy Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W kolejnych księgach regulacja dotyczy statusu prawnego muzeów publicznych, jak i prywatnych oraz „Muzeów Francji”, które spełniają szczególną misję w zakresie dziedzictwa kulturalnego, dziedzictwa archeologicznego, planowania odkryć archeologicznych, w tym archeologii podwodnej, ochrony zabytków, pomników historii, obszarów chronionych oraz krajobrazów. Kodeks zamyka księga VII zawierająca przepisy szczególne dotyczące terenów zamorskich Francji (Gwadelupa, Gujana, Martynika i Reunion, Saint Pierre, Miguelon, Majotta, Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, wyspy Wallis i Futura, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Saint-Martin).

Kluczową zasadą w zakresie realizacji polityki kulturalnej jest „idea prawa do kultury” wyrażona we wstępie do Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 27 października 1946 r., ale także w podstawowym dokumencie, tj. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. I tak we wstępie do Konstytucji czytamy: „Naród gwarantuje równy dostęp dzieci i dorosłych do oświaty, kształcenia zawodowego i kultury”.

Ustawy kompetencyjne z 7 stycznia 1983 r. oraz z 22 lipca 1983 r. dokonały podziału kompetencji pomiędzy trzy stopnie zdecentralizowanych wspólnot terytorialnych, realizując wspomnianą „ideę prawa do kultury”.

Na poziomie regionu są podejmowane działania o charakterze koordynacyjnym i współpracy z organami departamentu i gmin w regionie. Ważnym instrumentem prawnym, za pośrednictwem którego jest doko-

(red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 419–424; a także L. Zacharko, *Zasady doboru kadr w administracji publicznej w świetle standardów europejskich* (referat), Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Europeizacja prawa publicznego – aktualne problemy i nowe wyzwania” Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie – 27 maja 2015 r.

<sup>8</sup> [www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere](http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere) [dostęp 20.04.2016].

nywana dystrybucja środków, są **kontrakty rozwoju kultury**<sup>9</sup>. Kontrakty rozwoju kultury – to umowy publicznoprawne zawierane pomiędzy organem centralnym a organami regionów. Wiele regionów opracowało zasady polityki regionalnej w zakresie ochrony dóbr kultury. Wyrazem instytucjonalnym realizowanej polityki są Dyrekcje Regionalne ds. Kultury oraz służby departamentowe architektury i dziedzictwa narodowego podległe prefektowi.

Z kolei do zadań departamentu należy m.in. organizacja departamentowej ochrony dziedzictwa kulturalnego, która obejmuje: archiwa, muzea czy biblioteki.

Zgodnie z zasadą domniemania kompetencji ogólnej departament może prowadzić wszystkie inne sprawy w departamencie niezastrzeżone dla pozostałych wspólnot terytorialnych i państwa. Departament realizuje zadania ponadgminne o charakterze specjalistycznym<sup>10</sup>.

Kodeks Dziedzictwa do zadań własnych gmin zalicza utrzymanie i rozwój gminnych instytucji kultury, tj. muzeów, bibliotek, szkół muzycznych, artystycznych czy gminnych archiwów, przy czym wybór formy upowszechnienia kultury pozostawiono w gestii podmiotu samorządowego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotne Zmiany w statusie wielkich miast wprowadzone ustawą nr 2010–1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego (J.O. z dnia 17 grudnia 2010 r.), gdzie metropolie z mocy prawa przejęły zadania zainteresowanych gmin w zakresie m.in. rozwoju i zarządzania instytucjami kulturalnymi, budowy i utrzymania na określonych zasadach obiektów kulturalnych. Artykuł 20 cytowanej ustawy reguluje status prawny bieżących metropolitarnych. Bieguny metropolitarne dotyczą związków o liczbie mieszkańców nieprzekraczających 300 000. Zadania bieżących metropolitarnych dotyczą m.in. rozwoju ekonomicznego, szkolnictwa i kultury<sup>11</sup>.

We Francji realizacja zadań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego odbywa się w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych. Rady departamentalne czy rady gmin podejmują uchwały w zakresie realizacji polityki kulturalnej. Ważną rolę odgrywają ciała pomocnicze rad, na przykładzie miasta Bordeaux na uwagę zasługują m.in. Rada ds. dzieci, która liczy 7 członków, funkcjonuje od 1999 r. W ramach podpisanego

<sup>9</sup> K. Kowalski, *O historycznym kształtowaniu się polityki kulturalnej we Francji*, [w:] B. Gierat-Bieroń (red.), *Europejskie modele polityki kulturalnej*, Kraków 2005, s. 103 i n., a także A. Dobrzyń, *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, [www.nid.pl/upload/iblock/fa1/fa124cca99183co66064c7a9bfe94868.pdf](http://www.nid.pl/upload/iblock/fa1/fa124cca99183co66064c7a9bfe94868.pdf) [dostęp 20.04.2016].

<sup>10</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Model pomocy społecznej we Francji*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 383–390.

<sup>11</sup> L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego...*, s. 268, 270; a także J. Jezewski, *op. cit.*, s. 373–379.

porozumienia z Dyrektorem Usług Departamentu ds. Edukacji przyjęto współpracę w zakresie następujących grup tematycznych: ekonomia, turystyka, **problemy urbanistyki** oraz pomoc stypendialna dla młodzieży i dzieci.

Rada ds. młodzieży skupia młodzież od 18 do 25 roku życia (liczy 27 członków) i prowadzi również fora młodych w każdej dzielnicy. Rada ds. Młodzieży reprezentuje licealistów i studentów. Zadaniem Rady jest dbałość o rozwój **kulturalny**, sportowy czy **oświatowy** młodzieży<sup>12</sup>.

## Konkluzje

Przeprowadzone reformy po 1982 r. istotnie wzmocniły wachlarz form wsparcia w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego, w szczególności na uwagę zasługuje przyjęcie Kodeksu Dziedzictwa, który w sposób kompleksowy uregulował zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Do 1982 r. polityka kulturalna była oparta przede wszystkim na modelu scentralizowanym, obecnie kierunek zmian to oparcie polityki na dwóch filarach: samorządzie terytorialnym i władzy centralnej. Zasadniczym wymiarem polityki kulturalnej we Francji jest decentralizacja.

Administracja publiczna podlegała i podlega daleko idącym przeobrażeniom, następują dalsze procesy dekoncentracyjne i decentralizacyjne, a także prywatyzacja zadań publicznych.

Jak pisze M. Stahl, prywatyzacja zadań publicznych implikuje pluralizm organizacyjny oraz zmiany w zakresie powiązań pomiędzy podmiotami publicznymi a niepublicznymi<sup>13</sup>.

W tej sytuacji postrzeganie organów administracji publicznej jako tych, które mogą w sposób optymalny realizować zadania publiczne, uległo zmianie.

Rozwiązania prawne w modelu francuskim i przyjęcie Kodeksu Dziedzictwa wzmocniło zasadę partnerstwa w realizacji zadań w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego. Ważną rolę odgrywają ciała opiniodawczo-doradcze, na przykład Rada Muzeów Francji, Krajowa Rada Ogólnej Inwentaryzacji Dziedzictwa Kulturowego, Rada Sztuki Muzeów

<sup>12</sup> L. Zacharko, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 830.

<sup>13</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 94–95.

Narodowych, Krajowa Rada Badań Archeologicznych czy Komisja Konsultacyjna ds. Skarbów Narodowych działające przy Ministrze Kultury i Komunikacji.

Rady jako ciała opiniodawczo-doradcze wypełniają następujące funkcje, tj. funkcję opiniodawczo-doradczą, funkcję koordynacyjną (z uwagi na mieszany skład rad) czy funkcję kontrolną. W skład rad wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych czy wybitne osobistości ze świata kultury i sztuki. Współdziałanie organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych stanowi również formę prywatyzacji zadania publicznego<sup>14</sup>.

W modelu francuskim powierza się zarządzanie instytucjami kulturalnymi osobom prawnym lub fizycznym, dostosowując zasady gospodarki finansowej, na przykład w księdze I Kodeksu Dziedzictwa w tytule II w rozdziale II ujęto postanowienia podatkowe (w tym ulgi w podatkach), darowizny czy sponsoring w zakresie ochrony dóbr kultury, w księdze V w rozdziale IV określono zasady finansowania archeologii zapobiegawczej (dotacje z Funduszu Narodowego Archeologii Zapobiegawczej) czy finansowanie przez państwo konserwacji, napraw czy renowacji zabytków (księga VI tytuł II rozdział I).

Kodeks Dziedzictwa dopuszcza również utworzenie instytucji kultury prowadzącej działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, na przykład prowadzenie biblioteki z centrum badawczym<sup>15</sup>. Powyższe rozwiązania prawne umożliwiają bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych czy zasobów osobowych.

Polityka kulturalna jako instrument realizacji koncepcji szeroko rozumianej ochrony dziedzictwa kulturalnego ściśle się wiąże ze środkami, które mogą najsprawniej osiągnąć cele publiczne.

Kodeks Dziedzictwa jest ciekawym przykładem kreowania polityki kulturalnej, a kultura staje się częścią rozwoju społeczno-gospodarczego. Kodeks Dziedzictwa przyjął długofalową strategię ochrony dziedzictwa kulturalnego, a plany czy programy w zakresie ochrony dziedzictwa, na przykład plany ruchu dóbr kultury czy planowanie odkryć archeologicznych stają się ważnym instrumentem jej realizacji. Również na poziomie wspólnot lokalnych znajdujemy liczne przykłady tworzenia polityki kulturalnej w postaci opracowania planów rozwoju kultury.

<sup>14</sup> M. Stahl, *Wpływ zasad ogólnych na przekształcenia ustrojowe w administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 248.

<sup>15</sup> Podobne rozwiązania przyjęto w Polsce m.in. ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 207, poz. 1230.

Polityka administracyjna jest ważną częścią polityki kulturalnej państwa, jest ściśle związana z procesami zarządzania publicznego<sup>16</sup>. Funkcją polityki administracyjnej (polityki kulturalnej) winna być funkcja projekcyjna, tzn. formułowanie wniosków w zakresie doskonalenia procesów zarządzania publicznego (zalecenia dla praktyki). Funkcja projekcyjna nabiera szczególnego znaczenia w dobie przemian<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007/1, s. 51.; B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 179 i n.

<sup>17</sup> Szerzej M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie: podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2001, s. 25 i n. Na gruncie nauk o zarządzaniu Autor wyróżnił funkcję opisową (deskrypcyjną), wyjaśniającą i prognostyczną; a także H. Witczak, *Naukowy status nauki o zarządzaniu*, [w:] M. Trocki, S. Gregorczyk (red.), *Nowoczesne zarządzanie. Koncepcje i instrumenty*, Warszawa 2006, s. 21 i n.