



PRAWO WSPÓLNOTOWE

Droga sądowa do zwrotu dzieł sztuki i zabytków

Spory o dzieła sztuki i zabytki skradzione, pozostawione poza granicami państwowymi bądź przemieszczone niezgodnie z prawem, rozstrzygane są nie tylko w ramach powszechnych procedur sądowych, arbitrażowych lub dyplomatycznych. Argumenty podnoszone w międzynarodowych sporach przeważnie odzwierciedlają wagę danych rzeczy w perspektywie rozwoju kulturalnego społeczeństwa, mimo że chodzi głównie o te z przeszłości.

Restytucja, repatriacja i zwrot dzieł sztuki oraz zabytków w wyniku zmian politycznych bądź też fizycznych przemieszczeń rzeczy w rozmaitych okolicznościach za granicę doczekały się regulacji międzynarodowych, na wypadek wojny¹ lub czasu pokoju², zawsze odróżnianych od spraw czysto gospodarczych. Unia Europejska nie pozostawała obojętna w wymiarze prawnym na sprawy kulturalne³ i na jej terytorium prawnym sprawy dziedzictwa kultury zyskały szczególną formę proceduralną. Ten obszar prawny utożsamiany bywa przede wszystkim z jednolitym rynkiem wewnętrznym, gdzie zapewniona jest swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału, chociaż jego zasięg jest szerszy, sięga spraw bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości, jak również polityki zagranicznej. Mimo że sprawy dziedzictwa kultury wykraczają poza sprawy materialne, spory o dziedzictwo kultury zaczęły toczyć się w obrębie spraw unii celnej. Argumenty o zwrot dzieł sztuki i zabytków wysuwane są na podstawie prawa wspólnotowego, które te zasady unii celnej uznaje, a jednocześnie wyraża wymiar kulturalny Wspólnoty Europejskiej. Po pierwsze – przedmioty o znaczeniu kulturalnym, które mogą być zwracane między państwami członkowskimi, są towarami opisanymi według prawa celnego w dyrektywie Rady 93/7/EWG z 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego⁴ w szereg kategorii pojęcia „dobro kultury”. Przedmioty te, podobnie jak wszelkie inne, mogą być swobodnie przewożone przez granice państwowe wewnątrz Unii, o ile prawo wewnętrzne państw nie stanowi inaczej, a w razie prze-

mieszczenia niezgodnego z prawem wewnętrznym bądź wspólnotowym, zwracane w procedurze określonej przez dyrektywę. Co więcej, przedmioty te nie są opisane jako część składowa dziedzictwa kultury, lecz w specyficzny sposób, poprzez odesłanie do prawa krajowego, które pozwala na klasyfikację (rejestrację) „narodowych dóbr kultury (skarbów narodowych) o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej”, o jakich mowa w art. 30. traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Po drugie – niezgodne z prawem przemieszczenie zachodzi tylko na rynku wewnętrznym, tj. na terytorium, gdzie obowiązują krajowe prawa ochrony dziedzictwa kultury, ale włączając relacje z krajami trzecimi, czyli przemieszczenie wbrew rozporządzeniu nr 3911/92 w sprawie wywozu dóbr kultury (art. 1)⁵. Stąd dla skutecznego poparcia skargi o zwrot dzieła sztuki lub zabytku potrzebne jest udowodnienie przez wnioskującą państwo członkowskie przed właściwym sądem innego państwa członkowskiego, że obiekt w kwestii jest „dobrem kultury” oraz że został przemieszczony niezgodnie z prawem. Mimo że procedurę sądową wprowadzoną przez dyrektywę poprzedza procedura administracyjna oparta na współpracy właściwych władz państw członkowskich co do odnalezienia i zajęcia „obektu”, powiadomienia innych państw członkowskich o odnalezieniu obiektu (art. 6. ust. 2), podczas której państwo wnioskujące musi udowodnić niezbędne fakty związane z nielegalnym przemieszczeniem, to główna argumentacja w sporze sądowym nie musi być obligatoryjnie przyjęta przez sąd rozpoznający sprawę. Kategoryczne stwierdzenie dyrektywy wyrażające maksymalnie uproszczoną formę zwrotu (akapit

3. preambuły i art. 8), że sąd, przy spełnieniu warunków w niej zawartych, m. in. przy zachowaniu postanowień art. 7. o terminach przedawnienia i art. 13. o czasie nielegalnego przemieszczenia, zasądza zwrot danego obiektu zabytkowego, wymaga spojrzenia krytycznego, gdyż na obszarze jej obowiązownia funkcjonują różne procedury krajowe. Stąd potrzeba przybliżenia tej specjalnej procedury mającej za przedmiot przemieszczone dzieła sztuki i zabytki z prawa członkowskiego. Nie jest zadaniem niniejszej prezentacji ocena empiryczna stosowania dyrektywy⁶, chociaż kluczowe jej elementy zostały uwzględnione przy przedstawieniu zagadnień tej szczególnej procedury.

Pierwszym zasadniczym elementem jest charakter skargi, o której mowa w dyrektywie 93/7 EWG. Warto pamiętać, że mimo specjalnego charakteru prawa jednolitego rynku wewnętrznego, wobec którego jednostki mogą powoływać się na nadane przez to prawo uprawnienia, w dyrektywie 93/7 nie przyjęto rozwiązań proponowanych w konwencji Unidroit o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury⁷. Procedura sądowa nie zachodzi wskutek klasycznego prawa jednostki do złożenia przed sądem skargi właściciela o przywrócenie posiadania rzeczy utraconej. Uruchomić procedurę może tylko państwo, ze wszystkimi uciążliwościami natury administracyjnej. Skarga ma charakter publicznoprawny. Jej natura z kolei nie jest już tak jednoznaczna do określenia. Ponieważ jednak wynika z dyrektywy jako szczególny środek prawny związany z wykonaniem postanowień TWE o obrocie towarowym, jest odrębna od skarg przewidzianych przez prawo międzynarodowe publiczne i krajowe. Znajduje to potwierdzenie w zasadzie w nowej jakości prawa, wśród znanych źródeł prawa, jaką wprowadziły traktaty założycielskie. Następnie warto wspomnieć, z punktu widzenia rozliczeń międzynarodowych w sprawach restytucji, powrotu i zwrotu dzieł sztuki i zabytków, o kryte-

rium więzi terytorialnej⁸, które stosowane jest przy zwrocie archiwaliów, ale jego znaczenie nie jest wprost określone przez dyrektywę, więc też nie jest przesłanką dla sądu do zwrotu obiektu. Dyrektywa unika nawet określeń sugerujących którąkolwiek z zasad uznawanych na forum międzynarodowym, takich jak: przywrócenie rozproszonego dziedzictwa kultury, przynależność do dziedzictwa kultury, przynależność dzieł sztuki i zabytków. Kolejna sprawa, jaka się wiąże z taką „neutralnością” dyrektywy, to uniezależnienie wniosku o zwrot od tytułu własności obiektu. W rezultacie dyrektywa nie zapobiega ocenie sądu statusu obiektu pod kątem „dobra kultury”⁹, zwłaszcza wobec szeroko sformułowanych kategorii „obektów”. Sąd bada niezbędną do tego określenia załączoną dokumentację, co może uczynić zgodnie z ogólnymi zasadami. Dyskrecja sądu obejmuje również ewentualne rozważenie dowodów przeciwnych z państwa (członkowskiego) trzeciego. Nie jest uregulowana generalnie okoliczność skarg o zwrot z kilku państw członkowskich. Komisja Europejska preferuje założenie odrębnej sprawy przez drugie państwo członkowskie poszukujące zwrotu, lecz zapisy dyrektywy nie stoją na przeszkodzie późniejszego połączenia tych postępowań. Inaczej niż zwykle spory tego typu o zwrot rzeczy właścicielowi, sądowa procedura zwrotu nie rozstrzyga o prawie własności. Zwrot obiektu następuje na terytorium państwa wnioskującego i zgodnie z art. 12. dyrektywy własność obiektu po zwrocie podlega przepisom prawa tego państwa. Prywatni właściciele mogą wszcząć odrębne procedury przewidziane przez prawo krajowe państw członkowskich, jeżeli obiekt został skradziony (art. 15). Procedurę cywilną lub karną może wszcząć właściciel sam albo z państwem wnioskującym, a dyrektywa zastrzega, że nie wnosi uszczerbku dla jakichkolwiek procedur cywilnych lub karnych przewidzianych przez prawo wewnętrzne państw. Interes właściciela i państwa w podejmowaniu późniejszych postępowań tłumaczy koszty sądowe i w ogóle koszty procedury poprzedzającej wystąpienie z wnioskiem przed sądem państwa adresata prośby. Ogólnie wszystkie koszty związane z procedurą zabezpieczenia zwrotu i sądową ponosi państwo członkowskie wnioskujące. Niejasna jest kwestia czy państwo, adresat prośby, może zażądać od państwa wnioskującego zabezpieczenia

późniejszego opłacenia kosztów procedury zwrotu¹⁰. W postępowaniu wskazanym przez dyrektywę 93/7 EWG sąd rozstrzyga również o przyznaniu stosownego odszkodowania za pozbawienie nabywcy posiadania obiektu. W prawie niektórych państw członkowskich to była nowość, zwłaszcza gdy system prawa nie dopuszczał możliwości przeniesienia własności przez osobę nieuprawnioną do rozporządzania rzeczą. Warunek, by zbadać czy posiadacz lub (w przypadku jego nieobecności) użytkownik dołożył należytej ostrożności i staranności (a nie dobrej wiary) przy nabyciu obiektu oraz że wnioskujące państwo członkowskie wypłaci takie odszkodowanie przy zwrocie przedmiotu wyczerpują zastrzeżenia dyrektywy odnośnie spraw odszkodowawczych, zaznaczając, że ciężar udowodnienia „legalności” nabycia leży w gestii prawa państwa adresata prośby (art. 9.). Nie zawsze więc należyta staranność jest wymagana od nabywcy. Przyjęcie wypłaty odszkodowania jako warunku zakończenia procedury sądowej bądź podstawy do przyjęcia, że w jego braku w określonym terminie dowolnie ustalonym przez państwo adresata prośby państwo wnioskujące zrzekło się prawa przyznanego przez orzeczenie sądowe, wykracza poza właściwe stosowanie dyrektywy¹¹.

Alternatywą dla procesu sądowego jest arbitraż, pod warunkiem zgody obydwu stron, tj. wnioskującego państwa i posiadacza lub użytkownika obiektu. Dyrektywa przewidziała arbitraż w ogólnikowej wzmiance (art. 4. pkt 6.). Nie wyznaczyła organu arbitrażowego i pozostawiła bardziej szczegółowe uregulowania dla prawa wewnętrznego. Zastrzegając, że państwo, adresat prośby, ma obowiązek działać jako pośrednik pomiędzy posiadaczem lub dzierżycielem a państwem członkowskim wnioskującym, co do zwrotu, w tym wszcząć procedurę arbitrażową. Korzyści płynące z takiego rozwiązania widać również w przypadku terminów na podjęcie określonych działań. Dyrektywa przewidziała umożliwienie właściwym organom państwa wnioskującego sprawdzenia czy obiekt w kwestii jest „obiektem zabytkowym” (art. 4. pkt 3.). Określiła jednak terminy na podjęcie takich działań, miesiąc od czasu zawiadomienia o wykryciu obiektu. Po tym terminie państwo, adresat prośby, nie ma obowiązku fizycznego zabezpieczenia obiektu (art. 4. pkt 3. z art. 4. pkt 4.) oraz podjęcia wszelkich działań w celu zapobiegnięcia uchyleniu się od procedury zwrotu (art. 4. pkt 3. z art. 4.

pkt 5.), ale nie ustaje obowiązek pośredniczenia między posiadaczem bądź dzierżycielem a państwem wnioskującym co do zwrotu obiektu, zwłaszcza umożliwienia przeprowadzenia arbitrażu. Jednakże termin na podjęcie działań przez państwo adresata prośby, który wynosi rok od chwili, kiedy wnioskujące państwo członkowskie dowiedziało się o miejscu pobytu dobra kultury oraz tożsamości jego posiadacza lub użytkownika, dotyczy zarówno procedury sądowej, jak i arbitrażowej (art. 4. pkt 6. w zw. z art. 7.).

W świetle powyższej analizy przepisów można wysunąć generalną uwagę pod kątem celów dyrektywy nr 93/7 EWG, że stosowanie przepisów procedur krajowych w sprawach o zwrot dzieł sztuki i zabytków, który ta dyrektywa reguluje, może owocować brakiem zwrotu, mimo generalnego zapisu nakazującego zwrot w jej art. 8. Te niedociągnięcia funkcjonalne wiążą się w szczególności, właściwy tylko Wspólnocie Europejskiej, sposób z zakłóceniami rynku wewnętrznego poprzez przeszkody, jakie dobra, których własność może zostać zakwestionowana, powodują w działaniu tego rynku. Niedawno Parlament Europejski zwrócił Komisji Europejskiej uwagę na potrzebę bardziej jednolitego ustalenia zasad zwrotu dzieł sztuki i zabytków w odniesieniu do identyfikacji przedmiotów, wspólnych zasad oceny tytułów własności, przedawnienia, ciężaru dowodu, uprawnień do wywozu dóbr, które zostaną odzyskane. Uzasadnienie odnalazł w Karcie Praw Podstawowych UE. Tak więc sprawy dochodzenia w sądzie zwrotu dzieł sztuki i zabytków są wciąż w Unii Europejskiej przedmiotem zmian w kierunku ściślejszego ujednoczenia postępowania sądowego. ■

PRZYPISY

¹Zob. Konwencja haska, Dz.U z 1957 r. nr 46, poz. 212

²Przed wszystkim w ramach ONZ – zob. Konwencja paryska, Dz. U. z 1974 r. nr 20, poz. 106

³Zob. J. M. E. Loman, K. J. M. Mortelmans, H. H. G. Post, J. S. Watson: *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*. Denver-Boston Kluwer Law and Taxation Publishers 1992 W. Paczuski: *Handel dziełami sztuki w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

⁴Dz. Urz. WE L 74, z 27.03.1993 r., s. 74 ze zm.

⁵Dz. Urz. WE L 395 z 31.12.1992 r., s. 1. ze zm

⁶Zob. COM (2000) 325 final COM (2005) 675 final

⁷34 I. L. M. 1322

⁸Zob. M. Niedzwiedz: *Obrót dobrami kultury w Unii Europejskiej*. Kraków 2000

⁹14 kategorii przedmiotów. Zob. też J. Goyder, *European Community. Free Movement of Cultural Goods and European Community Law*. Part III, UCP 1993, vol. 2, nr 1, s. 151 M. Frigo, *The Proposed EEC Council Directive on the Return of Unlawfully Exported Cultural Objects*, UCP 1993, vol. 2, nr 1, s. 77

¹⁰J. Goyder, *European Community...*, s. 151. Warunek wszczęcia postępowania ustanowiony jest też przez ramy czasowe, a termin określa dyrektywa

¹¹Por. COM (2000) 325 final, pkt 4.1.