

## DZIEŁA SZTUKI I ZABYTKI

# Traktat

## O UTWORZENIU WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Pierwotne cele traktatu o EWG zawarte w ramach Unii Celnej, zakładały liberalizację obrotu między sygnatariuszami, wspólny rynek, ograniczenie interwencji państwowej, wolną konkurencję poprzez zniesienie przeszkód wewnętrznych w każdym państwie członkowskim. Dla utworzenia unii celnej niezbędne było zniesienie cel i opłat o podobnym skutku w regulacji obrotu zagranicznego towarami między państwami członkowskimi, sformułowane w art. 16. TR<sup>1</sup>. W podobny sposób potrzebne były dla polityki unii celnej art. 28. i 29. TWE, zakazując ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie. Do czasu wiążącej wykładni Sądu Europejskiego w sprawie 7/68 niektóre państwa stosowały opłaty fiskalne na wywóz szczególnych towarów, które objęte były polityką ochronną. Wskazana sprawa, którą Komisja Europejska wytoczyła przeciwko państwu włoskiemu w 1969 r., dotyczyła naruszenia art. 16. TR i poprzez utrzymanie we Włoszech, na mocy ustawy z 1 czerwca 1939 r., opodatkowania wywozu dzieł sztuki. Państwo dowodziło, że podatek wywozowy nie mieścił się w obowiązku wynikającego z art. 16. TR znoszenia przeszkód dla wymiany towarowej, z uwagi na szczególny cel ochronny, jakim było zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa dziedzictwa artystycznego, historycznego i archeologicznego. Kryło się za tym przeświadczenie, że z integracji gospodarczej z natury rzeczy, wyłączono stosunki pozaekonomiczne (sferę *non-profit*).

Kluczowe dla rozstrzygnięcia o objęciu omawianych kategorii przedmiotów

przez uregulowania traktatowe było określenie charakteru dzieł sztuki. Włochy podważały opinię komisji argumentując, że dzieła sztuki nie są towarami konsumpcyjnymi ani artykułami ogólnego przeznaczenia, a więc nie podlegają postanowieniom traktatu, który odnosi się tylko do zwykłych dóbr. Według Sądu Europejskiego podatek wywozowy dotyczył towarów, gdyż niezależnie od tego, *jakie mogą być właściwości, które odróżniają (dzieła sztuki i zabytki – dop. aut.) od innych towarów, to jednak przypominają te ostatnie, ponieważ mogą być wycenione w pieniądzu i w ten sposób być przedmiotem*

*transakcji*, zaś wysokość kwestionowanego podatku uzależniona była od wartości rynkowej przedmiotów. Dlatego sąd orzekł, że zniesienie cel i podobnych opłat następuje bez względu na naturę fiskalną czy inną.

Podatki i cła są więc zarazem instrumentami gospodarczymi i historycznym przykładem przepisów nieodpowiednich do natury środków, o jakich mowa w art. 30. TWE. O legalności innych użytych w prawie państw członkowskich środków ilościowych lub o podobnych skutkach zadecyduje ich forma i zakres. Względy pozaekonomiczne nie zostały pominięte w traktacie, ale potraktowane na zasadzie wyjątku od wymienionych ograniczeń. Artykuł 30. przewidywał możliwość *wprowadza-*

Traktat rzymski z 1957 r. o utworzeniu EWG przechodził ewolucję wraz z rozwojem integracji europejskiej na drodze wykładni dokonanej przez Sąd Europejski i kolejne traktaty Wspólnoty Europejskiej.

*nia ograniczeń w przywozie, wywozie i przewozie uzasadnionych względami ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.* Na tej podstawie po wejściu w życie traktatu rzymskiego zachowano w mocy ustawodawstwa państw członkowskich ochronę skarłów narodowych o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej. Utrzymano je też po wejściu w życie w 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego.

Akt ten ustanawiał budowę do 1992 r. jednolitego rynku wewnętrznego, czyli zniesienie na terytorium Wspólnoty granic wewnętrznych i zapewnienie swobodnego przepływu m.in. towarów i osób. Komisja Europejska zapowiadała interpretację ochrony dziedzictwa narodowego we Wspólnocie na podstawie definicji podanych przez państwa członkowskie. Ponieważ wciąż nie ma komunikatu, który jako tzw. soft law wytyczyłby kierunki monitorowania zgodności z traktatem postanowień krajowych, niedookreślenie tego, czym jest ochrona skarłów narodowych, wciąż istnieje.

Artykuł 30. ma zastosowanie nie do końca ustalone<sup>3</sup>. W różnych wersjach językowych jego terminologia jest niejednorodna. Teksty angielski i francuski odnoszą się do ochrony *national treasures of artistic, historic and archeological value* i *trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archeologique*, a włoski tekst art. 30.

głosi, że zezwala się na ograniczenia w wywozie, przywozie lub tranzyście uzasadnione m.in. na gruncie ochrony *patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale*. W rezultacie tekst włoski daje szerszą dyskrekcję władzom włoskim ograni-

### Jednolity Akt Europejski

Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Portugalia, RFN, Wielka Brytania i Włochy znolizowały traktat rzymski z mocą od 1 lipca 1987 r. Obok zmian o charakterze instytucjonalnym, JAE zakładał poprzez wprowadzenie do traktatu nowego artykułu 7a (obecnie art. 14.) utworzenie do 31 grudnia 1992 r. „jednolitego rynku wewnętrznego” bez barier prawnych w obrocie zagranicznym towarami w państwach członkowskich.

## Traktat z Maastricht

czenia obrotu przez objęcie rzeczy, które stanowią część dziedzictwa narodowego. Jednakże ogólną klauzulę ochronną z art. 30. TWE można precyzować na podstawie Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów.

Według tej konwencji w razie rozbieżności, gdy porównanie tekstów autentycznych ujawnia różnicę, której nie znosi stosowanie innych odnośnych norm konwencji, powinno być przyjęte wyraźne postanowienie traktatu – znaczenie, które najlepiej godzi teksty, mając na względzie przedmiot i cel traktatu. Pamiętając, że normą jest art. 28. i zezwala on poprzez wyjątek na odejście od zwykłych zasad, art. 30. nie może być interpretowany rozszerzająco bez naruszenia zarówno porządku normatywnego Wspólnoty, jak i równowagi między zobowiązaniami państw wynikającymi z traktatu i zarezerwowanymi dla nich kompetencjami. Najistotniejsze są artykuły 23. o ustanowieniu unii celnej i 28. o zniesieniu ograniczeń ilościowych, a te usprawiedliwiają ograniczenia wywozu w ramach bardziej powściągliwych wyrażen angielskich i francuskich<sup>1</sup>. Rozszerzenie ochrony na obiekty dziedzictwa, ale te nie będące skarbami, czyli rzeczami niezwykłej wagi lub wielkiej wartości, związanymi blisko z życiem narodowym, jest nieuzasadnione w świetle przedmiotu i celu traktatu<sup>2</sup>. Ten sposób wykładni w ujęciu negatywnym, nadal nie usuwa wątpliwości i oczekuje na interpretację Sądu Europejskiego.

Mało problematyczne są regulacje krajowe, ustanawiające wprost dane przedmioty niezbywalnymi. Przepisy takie mogą określić zakaz wywozu wskutek zakazu dysponowania. Niejasna jest sytuacja prawna dotycząca zasięgu instrumentów administracyjno-prawnych służących wyłączeniu z obrotu pozostałych przedmiotów.

Dla uzasadnienia ograniczenia obrotu konieczne jest określenie adekwatności reglamentacji poprzez stwierdzenie jej charakteru pozaekonomicznego, funkcjonalnie związanego z ochroną zabytków. Tradycyjnie już właściwą w tym względzie ogólną zasadą występującą w systemach

Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. przez 12 państw, które podpisały JAE ustanowił Unię, a opierając ją na Wspólnotach Europejskich, uzupełnił o nową politykę. Realizując pogłębienie wspólnoty na drodze m.in. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozwoju współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wzmocnienia ochrony praw i interesów obywateli Unii, wprowadził też do traktatu rzymskiego (nazwanego traktatem o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej) nowy rozdział IX (obecnie rozdział XII) „Kultura” wraz z artykułem 128. (obecnie art. 151.), wyrażającym ideę wspólnego dziedzictwa europejskiego i wspólną politykę kulturalną.

prawnych wszystkich państw członkowskich jest rejestracja bądź wykupienie reglamentowanych w wywozie przedmiotów do zbiorów publicznych, co pozwala sądzić, że chodzi o rzeczy cenne dla społeczeństwa. Zapis traktatowy art. 30. wskazuje w sposób oczywisty, że nie chodziło o wyłączenie z obrotu poszczególnych przedmiotów na podstawie wszelkich specjalnych praw i obowiązków względem nich. Wszystkie przepisy dotyczące dzieł sztuki i zabytków w państwach członkowskich, czy to chroniące zabytki przed wywozem, czy regulujące obrót zagraniczny, podatkowe lub dewizowe nie zmieściły się automatycznie w zakresie traktatowego wyjątku. Uzasadnione może być tylko takie prawo, które reguluje stosunki pozaekonomiczne. Wydaje się więc, że traktat sankcjonuje tylko formy prawnej ochrony zabytków w państwach członkowskich.

Przy interpretacji omawianych przepisów traktatowych nie sposób pominąć przepisów o wspólnych działaniach państw członkowskich w sferze kultury. Od czasu traktatu z Maastricht (1993) w traktacie o WE znalazł się zapis art. 151. ust. 1. mówiący, że Wspólnota wypukła wspólne dziedzictwo kulturalne państw członkowskich<sup>3</sup>. Nie ma wątpliwości, że jest to uruchomienie polityki ochrony dziedzictwa wspólnego (np. program „Culture 2000”). Z punktu widzenia spraw obrotu zagranicznego należy jednak zauważyć, że wskazana aktywność polega na wspieraniu systemów krajowych i nie doznają one modyfikacji ze względu na politykę kulturalną Wspólnoty. Nie jest to więc wyraz wprowadzenia wspólnotowej polityki kulturalnej w sensie zarządzania dziedzictwami kulturalnymi państw członkowskich, a zatem nie jest konieczna liberalizacja zasad obrotu zagranicznego dziełami sztuki i zabytkami w prawie krajo-

wym. Pełny rozwój kultur państw członkowskich realizuje Wspólnota *respektując narodową i regionalną różnorodność* i jest to zasadniczy wyznacznik działania Wspólnoty na podstawie innych postanowień traktatu, która zgodnie z ust. 4. art. 151. *bierze pod uwagę aspekty kulturalne*. Poza tym wspieranie polityki kulturalnej państw członkowskich przez Wspólnotę ma za przewodnią myśl subsydiarność, zgodnie z art. 5. traktatu. Postanowienia traktatowe o wspólnym dziedzictwie nie są wyrazem zawężenia kompetencji państw członkowskich do ochrony własnych skarbów narodowych.

Z drugiej strony interpretacja rozwoju ram prawnych integracji europejskiej dokonana przez Komisję Europejską w 1989 r. na temat problemów obrotu prognozuje, że dzieła wzięte do innego kraju Wspólnoty będą coraz mniej uważane za stratę dla kraju pochodzenia obiektu, a swoboda obrotu będzie sprzyjać osobom fizycznym i prawnym. Należy to traktować jako niewiążący wyraz stanowiska komisji.

W świetle tego, co powiedziane, można skonstatować, że oficjalna wykładnia traktatu w zakresie wyjątku od ograniczeń ilościowych i środków o podobnym skutku, dotyczącym ochrony skarbów narodowych, nie została jeszcze w pełni ustalona, a wymiar kulturalny Wspólnoty w tym zakresie nie zmienił zasad traktatu zapewniających swobodę obrotu towarowego, określonych w jego pierwotnej wersji. ■

### PRZYPISY

<sup>1</sup> Sprawa 7/68 Komisja Wspólnot Europejskich w Republika Włoska (1968) ECR 0423. Art. 16 uchylony przez Traktat z Amsterdamu (jako bezprzedmiotowy).

<sup>2</sup> COM (89) 594 final.

<sup>3</sup> Por. Stefano Rodota, *The Civil Aspects of the International Protection of Cultural Property*, w: *International legal protection of cultural property*, Council of Europe 1984, s. 108, Andrea Biondi, *The Merchant, the Thief & the Citizen: The Circulation of Works of Art within the European Union*, CMLR 1997 vol. 34, s. 1180, Monika Niedźwiedzi, *Obrót dobrami kultury w Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 53.

<sup>4</sup> Manlio Frigo, *The Proposed EEC Council Directive on the Return of Unlawfully Exported Cultural Objects*, UCP 1993 vol. 2, s. 321. W tym duchu należy też rozumieć polskie sformułowanie „ochrona narodowych dóbr kultury”.

## Traktat amsterdamski

Podpisany 2 października 1997 r. przez państwa Unii Europejskiej, w tym nowych sygnatariuszy: Austrię, Finlandię i Szwecję, uzupełnił i wprowadził poprawki do traktatu z Maastricht, traktatu rzymskiego oraz innych aktów prawnych Wspólnoty; nie dotyczyły one regulacji obrotu zagranicznego towarami.

## Traktat nicejski

Podpisany przez 15 państw UE w 2000 r. przygotowywał Unię do rozszerzenia o nowych członków. Proklamował m.in. Kartę Praw Podstawowych – zbiór praw człowieka i swobód obywatelskich, co miało także znaczenie dla potwierdzenia znaczenia prawa własności, ale nie dokonywał zmian w regulacji obrotu dziełami sztuki i zabytkami.