

PAŃSTWO I OBYWATELE w stosunku do rynku sztuki

Przemieszczenie własności dzieł sztuki i zabytków między dwiema stronami korzystającymi ze swobody umów może być ograniczone przez mające zastosowanie przepisy krajowe o ochronie zabytków, których nie można zmienić umownie. Ich skutkiem może być niedopuszczenie dzieł sztuki do swobodnego obrotu, w tym na rynek zagraniczny, a nawet w ogóle do urynkwienia.

Umieszczenie tych przepisów w prawie krajowym jest uzupełnieniem regulacji rynku sztuki dokonanej we Wspólnocie Europejskiej przez prawo wspólnotowe.

Traktaty nie ingerują, zgodnie z art. 151. TWE, w sprawy kultury w państwach członkowskich. Należą one do zadań własnych państw. Należy jednak podkreślić, że o ile traktat o WE pozostawia państwom członkowskim wyłączną kompetencję w dziedzinie kultury, to już nie dotyczy to wolnego obrotu towarowego, nawet gdy występuje w dziedzinie kultury.

Przyjęcie traktatu rzymskiego oznaczało dla państw członkowskich zniesienie zgodnie z art. 28. i 29. TWE ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym i przestrzeganie zakazu ich ustanawiania, ale nie pozbawiło ich przez to specjalnego prawa ochronnego. Zostało ono zapisane w art. 30. TWE jako ochrona *skarbów narodowych o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej*, dla której państwa te mogły i mogą nadal stosować zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe lub tranzytowe. Ta derogacja do przepisów krajowych stanowi jednocześnie połącze-

nie z przepisami wspólnotowymi, zwłaszcza traktatowymi, w jeden system regulacji prawnej obrotu zabytkami. System ten, jak każdy system prawa, zakłada wewnętrzną niesprzeczność między elementami: normami krajowymi z jednej strony i wspólnotowymi z drugiej. Ewentualny konflikt norm jest rozstrzygany na korzyść prawa wspólnotowego. Dzieje się tak dlatego, że prawo wspólnotowe to zobowiązania zaciągnięte przez Państwa Członkowskie bezwarunkowo i nieodwołalnie, od kiedy podpisały one traktaty. Potrzeba pełnej skuteczności tego prawa również zobowiązuje państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej do podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań. Art. 10. TWE nakazuje im powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić stosowanie prawa wspólnotowego na ich terytoriach. Tę zasadę lojalności i zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego sformułował Sąd Europejski na podstawie art. 10. TWE.

Przed wszystkim zasady te pozwalają państwom członkowskim na wszelkie działania prawne, ale tylko takie, które są zgodne z dopuszczalnymi zastrzeżeniami zawartymi w traktacie o WE. Jeżeli państwo utrzymuje przepisy krajowe odnoszące się do dzieł sztuki i zabytków, to najpierw muszą się one mieścić w granicach określonych brzmieniem artykułu 30. TWE, mianowicie nie powinny one stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

Arbitralne działania podjęte na podstawie art. 30. TWE przez państwa członkowskie wychodzą poza to, co jest niezbędne dla ochrony *skarbów narodowych*. Cel jest wyznacznikiem oceny tych działań, czyli następuje powiązanie ich blisko z ochroną skarbów narodowych. Wymagane jest jednocześnie stosowanie adekwatnych środków.¹ Chodzi więc o środki najmniej uciążliwe dla jednostki. Orzecznictwo Sądu Europejskiego² mówi też o zachowaniu odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na jed-

nostkę. Uwzględnienie tych elementów wypracowanych przez doktrynę świadczy o spełnieniu przez państwo wymogów proporcjonalności. Może ono wówczas dowolnie prowadzić politykę środków ochronnych w zakresie art. 30. *odpowiednio do własnych wyobrażeń i celów politycznych*³, określać poziom ochrony i rygor kontroli.⁴ To państwa bowiem sprawują w myśl traktatu o WE pieczę nad skarbami i są adresatem wyjątkowego postanowienia. Z samych tych zasad wynika jednak, że nadmiernie rozbudowane formalności związane z obrotem⁵ nie będą uzasadnione. Kontrola nie może np. dotyczyć wszystkich przedmiotów spełniających po prostu kryterium wieku, ale tylko przedmiotów nie wzbudzających wątpliwości co do objęcia ich celem ochrony skarbów narodowych, a w rezultacie usprawiedliwieniem powstrzymania ich wywozu przez państwo.

Test „proporcjonalności” Komisja Europejska zadawała państwom członkowskim w 1989 r. w niezobowiązującym komunikacie o potrzebie ochrony skarbów narodowych po zarzuceniu kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnoty.⁶ W rezultacie Wspólnota zobowiązała swoich członków do kontroli celnej kategorii dzieł sztuki i zabytków określonych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3911/92 z 9 grudnia 1992 r. o wywozie dóbr kultury⁷ pochodzących z innych państw członkowskich oraz do zwrotu na terytorium państwa członkowskiego tych przedmiotów, jeśli objęte zostały dyrektywą Rady 93/7/EWG z 15 marca 1993 r. o zwrocie dóbr kultury nielegalnie przemieszczonych z terytorium Państwa Członkowskiego⁸ i objęte są krajowymi przepisami o ochronie „skarbów narodowych”. Nowe kategorie „wprowadzone tymi aktami” do kontroli wywozowej dzieł sztuki i zabytków nie likwidują problemu zgodności przepisów krajowych chroniących skarby narodowe, gdyż stanowią dodatkowe do krajowych działania Wspólnoty.

Jednostronne działanie bez kontroli instytucji wspólnotowych nie może prowadzić do poszerzania uprawnień państw członkowskich reglamentowania obrotu wewnątrzwspólno-

towego poza to, co wynika z ogółu przepisów TWE. Traktat o UE nie zapewnia ekspansji wyjątków z art. 30. TWE na rzecz narodowych interesów kulturalnych.⁹ Niedopuszczalne jest zatem jako usprawiedliwienie dla restrykcji wywozowych samo ich przypisanie np. „dobru kultury” i ograniczenie przez to stosowania art. 28. i 29. TWE. Komisja zwróciła uwagę, że bardzo restrykcyjny system może być stosowany tylko do ograniczonej liczby obiektów, bo inaczej nie działałby skutecznie albo niesłusznie ograniczał handel, a liczba obiektów powinna być w odpowiedniej proporcji do celu tego środka¹⁰.

Podobnie wyrokował SE, zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa, że jeżeli podjęte środki ochronne są bardziej restrykcyjne niż te, które mogły być podjęte dla zapewnienia ochrony „wyższych interesów narodowych”, nastąpi nadużycie art. 30. TWE.¹¹ Z tego też względu wywóz dzieł sztuki współczesnej jest według oceny Komisji Europejskiej swobodny w świetle prawa wspólnotowego. W możliwych sprawach karnych o wywóz dzieł sztuki norma wewnętrzna niezgodna ze wspólnotową automatycznie nie może być stosowana¹², gdyż wynika to z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym.

Zatem każde uregulowanie krajowe przeciwnie zasadzie wolnego obrotu dzieł sztuki i zabytków wtedy, gdy jest proporcjonalne i uzasadnione szczególnym interesem publicznym, jest usprawiedliwione. Prawa osób fizycznych i prawnych do wolnego rynku wspólnotowego spotykają się z ograniczeniami wskutek tego, że strażnikami interesu publicznego są państwa członkowskie i z tego tytułu mogą nakładać potrzebne środki w razie braku wspólnych zasad.

Komisja proponowała w 1988 r., aby kierunki merytoryczne mające wskazać kryteria stosowania art. 30. do dzieł sztuki ustalić, biorąc pod uwagę interesy występujące w reglamentacji ich obrotu.¹³ SE wskazywał, że interesy narodowe i wspólnotowe należy ważyć w kontekście zasady swobodnego przepływu towarów, gdyż ekonomiczne ogólne zasady prawa europejskiego powinny być zawsze brane pod uwagę przy interpretacji i stosowaniu postanowień traktatu oraz innych norm prawa wspólnotowego.¹⁴ Dla pełnego obrazu takiej dyskusji trzeba przypomnieć, że prawo wspólnotowe nadało prawa jednostkom, w tym bezpośrednio uprawnienia podmiotom rynku sztuki w krajach członkowskich.

Fundamentalna zasada wolnego ruchu towarów nakazuje m.in. eliminację barier ilościowych. Artykuły 28. i 29. TWE są posta-

nowaniemi bezwarunkowymi¹⁵ (jasnymi, oczywistymi) i ich wykonywanie nie jest uzależnione od treści art. 30. TWE. Z kolei bezpośrednia skuteczność (bezpośrednie stosowanie) oznacza, że jednostka może powołać się na uprawnienia wynikające z prawa europejskiego wprost przed sądami krajowymi. Jest to istotne, ponieważ to właśnie sądy krajowe, jak wskazywał SE¹⁶, są odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego i zapewnienie jego egzekwowania. Firma „Eunomia” z Włoch domagała się przed sądem włoskim w 1970 r. zwrotu poniesionych sum na opłacenie podatku wywozowego w związku z wywiezieniem obrazu do RFN, jako że wg niej zostały nałożone nieprawidłowo przez państwo włoskie¹⁷, szczególnie po tym, jak SE w 1968 r. orzekł o nielegalności przepisu włoskiej ustawy z 1939 r. nakładającego podatek wywozowy. „Eunomia” dochodziła wyrównania szkody majątkowej. Sąd Europejski rozstrzygał w trybie postępowania prejudycjalnego o zgodności przepisu prawa włoskiego z traktatem o WE, wskazując sądowi krajowemu konieczność ochrony praw przyznanych jednostkom przez ten traktat. Jednakże inne postępowanie na podstawie art. 226. TWE przed SE o uchybienie zobowiązaniom wszczynają także wtedy, gdy państwo członkowskie uporczywie narusza przepisy wspólnotowe. Można się spodziewać, że Komisja skłonna jest wybrać raczej inny sposób działania – wskazać naruszenia prawa w corocznych raportach z przestrzegania prawa wspólnotowego, co zwykle robi w dziedzinach ważkich politycznie.

Nie sposób pominąć roli praw zasadniczych (podstawowych) Wspólnoty w ocenie przepisów krajowych o ochronie skarbów narodowych.¹⁸ Prawa ekonomiczne powstałe na tle budowy wspólnego rynku, jak wolność gospodarcza, swobodne przemieszczanie się osób, warunkowane są przez poszanowanie prawa własności. Art. 8A traktatu z Maastricht do katalogu praw obywateli UE włączył prawo swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przy czym swoboda poruszania się osób jest jedną z głównych wolności podstawowych, które składają się na pojęcie rynku wewnętrznego. Dzięki temu ochrona praw fundamentalnych, praw człowieka uzupełnia się z ochroną praw zasadniczych w WE. Należy pamiętać o tym, że wolny ruch dzieł sztuki związany jest też z wolnym przepływem osób w ten sposób, że zakaz wywozu pewnych dzieł

sztuki ogranicza swobodny ruch osób w przypadku kolekcjonerów. Podstawowe wolności człowieka, jak np. własność, uzupełniają ww. prawa ekonomiczne. Mimo że traktat o WE nie ingeruje w regulację prawa własności w państwach członkowskich (art. 295. TWE), to łatwo sobie wyobrazić, że gdy test proporcjonalności zdyskwalifikuje normę krajową, uwidoczni naruszenie prawa własności. Jego wykonywanie interesuje już organa i prawo wspólnotowe, a wówczas ocena poszczególnych przepisów krajowych pozostawiona jest decyzji sędziego wspólnotowego i krajowego, bez oczekiwaniami, iż przepis będzie wyeliminowany wskutek działania ze strony organów ustawodawczych lub innych konstytucyjnych władz, sądu konstytucyjnego.¹⁹ Sędziowie mają kompetencję nie stosowania kwestionowanego przepisu krajowego. Jak dotychczas prawo skargi do SE przysługuje tylko komisji.²⁰

Należy więc podsumować, że uzasadnienia odrębności regulacji prawa krajowego, których dostarcza prawo wspólnotowe, muszą być interpretowane w świetle przepisów traktatowych, ogólnych zasad prawa i wynikających z nich w szczególności praw fundamentalnych.²¹ ■

PRZYPISY

¹ Ograniczenie wymiany towarowej poza art. 30 TWE na podstawie „obowiązkowych wymogów” interesu ogólnego ma podobne zastosowanie w prawie krajowym z tą różnicą, że na dyskryminację między produktami krajowymi i zagranicznymi pozwala tylko art. 30 TWE. Zob. sprawa 120/78 Rewe Zentral v Bundesmonopolverwaltung für Brantwein (1979) ECR 649, B 8.

² Zob. sprawa 104/75 Officier van Justitie te Rotterdam v A. de Peijper (1976) ECR 613, B 15-17.

³ M. A. Dausès, Swobodny przepływ towarów we Wspólnocie Europejskiej, tłum. P. Kędziorek, KPP 1994 z. 4, s. 655.

⁴ Por. wyżej przypis 2.

⁵ Odpowiedź Komisji na Zapytanie pisemne nr 1849/85 P Hans-Joachim Seeler, OJ C 123 z 22.5.86 r., p. 9.

⁶ COM (89) 594 final.

⁷ OJ L 395, 31.12.1992, p. 1.

⁸ OJ L 74, 27.3.1993, p. 74.

⁹ 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 1992, s. 182.

¹⁰ COM (89) 594 final.

¹¹ Zob.: M. Ahlt, Prawo europejskie, Warszawa 1998, s. 131 i podane tam orzecznictwo.

¹² O sytuacji konfliktu tych norm zob. sprawa C-285/98 T. Kreil v RFN (2000) ECR, s. I-69.

¹³ Odpowiedź Komisji na Zapytanie nr 63 Mr Patterson (H-236/88), Debates of European Parliament nr 2.366/211, 15.6.1988 r.

¹⁴ Zob. M. Drobycz, Zasady ogólne prawa wspólnotowego związane z funkcjonowaniem jednolitego rynku, w: Europeizacja prawa krajowego, red. C. Mik, Toruń 2000, s. 367.

¹⁵ J. Galster, C. Mik, Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego, Toruń 1998, s. 218.

¹⁶ Sprawa 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. (1978) ECR 629.

¹⁷ Sprawa 18/71 Eunomia di Porro v Ministry of Education of Italian Republic (1971) ECR 811.

¹⁸ Katalog ich tworzący jest w orzecznictwie SE.

¹⁹ Zob. wyżej przypis 15.

²⁰ O pozasądowych mechanizmach ochrony praw, np. skardze do Omdusmana czy skardze do Komisji w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie zob. A. Łazowski, Ochrona praw jednostek w prawie wspólnot europejskich, Zakamycze 2002.

²¹ Case C-260/89 Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others (1991) ECR I-2925.