

VINCI II

NOWE NARZĘDZIE ZWALCZANIA NIELEGALNEGO OBROTU DZIEŁAMI SZTUKI

MAGDALENA MARCINKOWSKA

Kierunek zmian legislacyjnych w obszarze rynku sztuki, w Europie i na świecie, jednoznacznie wskazuje na tendencje wzmacniania systemu regulacji prawnych na rzecz ochrony dziedzictwa kultury. Implementację tych rozwiązań w Polsce ma zapewnić porozumienie z 2020 r. w sprawie zwalczania nielegalnego obrotu dobrami kultury, zaś praktycznym narzędziem wspierającym w tym zakresie wszystkie służby jest System VINCI II umożliwiający prowadzenie elektronicznej rejestracji wydawanych decyzji dotyczących pozwoleń wywozu zabytków za granicę.

Zwalczenie nielegalnego handlu dziełami sztuki od wielu lat jest jednym z kluczowych obszarów ochrony dziedzictwa kultury. Intensyfikację działań na poziomie międzynarodowym podjęto w związku z nielegalnym handlem dobrami kultury z miejsc dotkniętych konfliktami zbrojnymi (m.in. Iraku i Syrii) oraz przyjęciem rezolucji 2347 Rady Bezpieczeństwa ONZ, w której po raz pierwszy formalnie uznano, że ochrona dóbr kultury stanowi jeden z obszarów zapewniania globalnego pokoju i bezpieczeństwa na świecie (United Nations Security Council Resolution 2347, 2017). Taka odpowiedź Rady Bezpieczeństwa ONZ wzmocniła również podejmowane od lat działania na forum UNESCO w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i transferowi dóbr



Podpisanie porozumienia w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków. Warszawa 7 lutego 2020. Od lewej: szef Krajowej Administracji Skarbowej nadinsp. Piotr Walczak, I zastępca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Dariusz Augustyniak, wicepremier, minister kultury prof. Piotr Gliński, wiceminister, Generalny Konserwator Zabytków dr hab. Magdalena Gawin. Fot.: MKiDN/Danuta Matloch

kultury. Innym przykładem zwalczania przestępczości przeciwko dobrom kultury są działania podejmowane na forum Rady Europy. W maju 2017 r. otwarto do podpisu Konwencję Rady Europy o przestępstwach przeciwko dobrom kultury (ang. Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property), tzw. Konwencję z Nikozji. Zawiera ona m.in. katalog przestępstw międzynarodowych



Podpisanie porozumienia w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków. Warszawa 7 lutego 2020. Wystąpienie dr Magdaleny Marcinkowskiej, zastępcy dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN. Fot.: MKiDN/Danuta Matloch

przeciwko dobrom kultury, w szczególności: kradzież; prowadzenie wykopalisk archeologicznych bez zezwolenia; nielegalny przywóz i wywóz dóbr kultury; paserstwo dóbr kultury oraz bezprawne wprowadzenie ich do obrotu; fałszerstwo dokumentów oraz umyślne niszczenie lub zniszczenie dóbr kultury. Z kolei nowe rozporządzenie Parlamentu i Rady Unii Europejskiej 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia i przywozu zabytków z zagranicy (Dz. U. L 151 z

7.6.2019), ma służyć nie tylko ochronie granic celnych Unii Europejskiej, lecz także stanowić odpowiedź na ogólnoswiatowe tendencje w zakresie zacieśniania współpracy na rzecz ochrony dziedzictwa kultury.

ZWALCZANIE NIELEGALNEGO OBROTU DZIEŁAMI SZTUKI

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obrotu dziełami sztuki oraz obowiązki informacyjne nałożone na państwa w ramach regulacji unijnych (m.in. wykazanie należytej staranności przy zakupie dobra kultury), sprawiły, że poszczególne kraje, również te niestowarzyszone, poszukują nowych rozwiązań dotyczących monitorowania rynku sztuki. Przykładowo w niektórych z nich zastrzono regulacje prawne w tym zakresie.

W Szwajcarii pośrednicy na rynku sztuki mają obowiązek ustalić pochodzenie dobra kultury oraz tożsamość jego zbywcy i nabywcy, a ponadto prowadzić odpowiedni rejestr, gdy wartość danego dobra przekracza już 5 tys. franków. W zakresie wywozu wprowadzono m.in. obowiązek składania wniosków w odniesieniu do wszelkich dóbr kultury wpisanych do rejestru federalnego lub kantonalnego (znacznie poszerzonych w ostatnich latach) – ustawa KGTG (niem. Kulturgütertransfergesetz, KGTG) i rozporządzenie KGTV (niem. Kulturgütertransferverordnung, KGTV).

Mniej liberalną od dotychczasowej politykę w zakresie obrotu dobrami kultury, co przekłada się na transakcje międzynarodowe, wprowadzono w Wielkiej Brytanii w związku z wejściem w życie od stycznia 2020 r. nowych regulacji w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy (ang. The money laundering and terrorist financing [amendment] regulations, 2019). Pośrednicy na rynku sztuki jeszcze przed zawarciem transakcji muszą



Podpisanie porozumienia w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków. Warszawa 7 lutego 2020.

Fot.: MKiDN/Danuta Matloch

ustalić rzeczywistego zbywcę i nabywcę (oraz pochodzenie dzieła sztuki). Jednocześnie wszelkie transakcje o wartości powyżej 10 tys. euro dokonywane przez uczestników rynku sztuki są rejestrowane.

W Polsce odpowiedzią na wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu dobrami kultury na rynku sztuki było wprowadzenie rodzaju obowiązku informacyjnego w postaci ksiąg ewidencyjnych dla podmiotów zajmujących się handlem zabytkami (o wartości powyżej 10 tys. zł). Nastąpiło to na podstawie znowelizowanej w 2018 roku ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 59a).

Kierunek zmian legislacyjnych w obszarze rynku sztuki w Europie i na świecie jest praktycznie jednoznaczny – wzmacnianie bezpieczeństwa prawnego podmiotów i przedmiotów dziedzictwa kultury.

WSPÓŁDZIAŁANIE ADMINISTRACJI

Skutecznie działający system ochrony dziedzictwa kultury to przede wszystkim synergia działania organów państwa. System prawa ochrony zabytków nie może opierać się jedynie na tworzeniu nowych przepisów prawnych. Przede wszystkim powinien polegać na implementowaniu ich treści poprzez m.in. usprawnianie działania organów administracji centralnej oraz terenowej, odpowiedzialnej za sprawowanie ochrony nad dziedzictwem kultury. W skrócie, stosowanie prawa jest tak samo ważne, jak tego tworzenie.

Współdziałanie służb konserwatorskich i mundurowych w zakresie zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom, ma zarówno w Polsce, jak i na świecie, wieloletnią tradycję, czego przykładem jest realizowana z powodzeniem europejska operacja pod kryptonimem Pandora, zainicjowana przez Interpol i Europol. Jej celem jest zwalczanie

kradzieży i nielegalnego handlu dobrami kultury, w tym szczególnie przeciwko obrotowi zabytkami w Internecie. W 2020 r. w akcję zaangażowane były, obok większości krajów Europy, Stany Zjednoczone oraz Światowa Organizacja Celna (WCO).

W Polsce współpraca międzyinstytucjonalna w tym zakresie została zawarta na mocy porozumień podpisywanych na początku nowego milenium. Zmieniające się prawodawstwo oraz wyzwania, przed którymi stoi administracja, sprawiły, że konieczna jest sukcesywna aktualizacja istniejących narzędzi i mechanizmów kooperacji. Takim przykładem jest podpisane w 2018 r. Porozumienie Generalnego Konserwatora Zabytków z Komendantem Głównym Policji w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury. Na jego podstawie powstał Zespół koordynacyjny ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom (§ 9.1.2 wspomnianego porozumienia). Efektem pracy zespołu jest sieć komunikacji pomiędzy powołanymi na terenie kraju ponad 130 koordynatorami ds. zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom, reprezentującymi służby konserwatorskie, policję, straż graniczną, prokuraturę oraz krajową administrację skarbową.

Innym przykładem współpracy międzyinstytucjonalnej jest podpisane 7 lutego 2020 r. Porozumienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Policji oraz Straży Granicznej w sprawie zwalczania nielegalnego wywozu zabytków za granicę oraz przywozu z zagranicy zabytków. Ma ono na celu zapewnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami administracji centralnej w odniesieniu do



Podpisanie porozumienia w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków. Warszawa 7 lutego 2020.

Od lewej: Komendant Główny Straży Granicznej gen. dyw. SG Tomasz Praga, wicepremier, minister kultury prof. Piotr Gliński, szef Krajowej Administracji Skarbowej nadinsp. Piotr Walczak, I zastępca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Dariusz Augustyniak. Fot.: MKiDN/Danuta Matloch

zwalczania nielegalnego importu lub exportu dóbr kultury. Na jego podstawie możliwe będzie zawieranie szczegółowych porozumień wykonawczych na poziomie administracji terenowej tj. właściwym miejscowo dyrektorom izb administracji skarbowej, wojewódzkim konserwatorom zabytków, komendantom wojewódzkim Policji, Komendantowi Centralnego Biura Śledczego Policji oraz komendantom oddziałów Straży Granicznej.

SYSTEM VINCI II – ELEKTRONICZNA REJESTRACJA POZWOLEŃ NA WYWÓZ

Chcąc usprawnić system ochrony zabytków ruchomych w Polsce, a także zapewnić bezpieczeństwo obrotu dziełami sztuki w ramach wymiany informacji pomiędzy stronami porozumienia, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wprowadził nowe rozwiązania mające na celu usprawnienie komunikacji między służbami administracji centralnej i terenowej oraz skrócenie czasu reakcji w momencie zaistnienia przypadku nielegalnego importu lub eksportu dobra kultury na terytorium RP.

Jednym ze wspomnianych rozwiązań jest System VINCI II umożliwia prowadzenie elektronicznej rejestracji wydawanych decyzji dotyczących pozwoleń wywozu zabytków za granicę. Dzięki niemu organy ścigania: Policja, Krajowa Administracja Skarbowa i Straż Graniczna będą miały dostęp do informacji dotyczących pozwoleń na stały i czasowy wywóz zabytków. Rozbudowana nazwa systemu związana jest z koniecznością odróżnienia VINCI II od funkcjonującego już w ramach Krajowej Administracji Skarbowej systemu VINCI, służącego do ochrony własności intelektualnej i walki z towarami podrabianymi.

Pozwolenia na stały i czasowy wywóz zabytków za granicę, wydają zgodnie z Ustawą z dnia 23 maja 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2018, poz. 2067 ze zm.) odpowiednio minister kultury i dziedzictwa narodowego oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków. Pozwolenia wydawane są na różne kategorie obiektów: obrazy, meble, rzemiosło artystyczne, rzeźby, monety oraz zabytkowe samochody. Dotychczas decyzje wydawane były jedynie w formie papierowej, w związku czym nie było możliwości bezzwłocznego obiegu informacji między wydającymi i weryfikującymi je organami. Dodatkowo praktyka pokazuje, że dokumenty wywozowe często bywają przedmiotem działań fałszerzy. Problemy te były od lat sygnalizowane przez służby celne, straż graniczną, Policję, wojewódzkich konserwatorów zabytków, ekspertów oraz innych uczestników rynku sztuki w Polsce. W konsekwencji służby mundurowe nie były w stanie szybko i skutecznie weryfikować stosownej dokumentacji w celu oceny prawidłowości wywozu zabytków za granicę.

Obecnie pozwoleń na wywóz będzie można szukać w systemie VINCI II, wpisując w wyszukiwarkę np. autora, tytuł dzieła sztuki, jego nazwę lub numer pozwolenia czy daty jego wydania. Dzięki temu z każdego miejsca w Polsce służby mundurowe będą mogły sprawdzić, czy obiekt przechwycony np. na granicy ma ważne



Podpisanie porozumienia w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków. Warszawa 7 lutego 2020.

Od lewej: Komendant Główny Straży Granicznej gen. dyw. SG Tomasz Praga, wicepremier, minister kultury prof. Piotr Gliński, szef Krajowej Administracji Skarbowej nadinsp. Piotr Walczak, I zastępca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Dariusz Augustyniak. Fot.: MKiDN/Danuta Matloch

pozwolenie na wywóz za granicę. Monitoring obrotu ułatwi także dostęp do informacji w ramach prowadzonych postępowań restytucyjnych – minister kultury i dziedzictwa narodowego będzie mógł weryfikować, czy dany obiekt legalnie wyjechał z kraju. Co więcej zapewni to kontrolę obrotu zabytków na rynku sztuki i pośrednio przyczyni się do kontroli zasobu zabytków ruchomych w muzeach, galeriach oraz domach aukcyjnych.

Wprowadzenie systemu VINCI II jest bez wątpienia odpowiedzią na panującą w świecie tendencję poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie wzmacniania systemu ochrony zabytków poprzez zapewnienie organom państwa odpowiedzialnym za ochronę dziedzictwa kultury szybkiego i efektywnego współdziałania na rzecz zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom. Jest też odpowiedzią na ochronę coraz bardziej pożądaną na kolekcjonerskim rynku polskiej sztuki.

MAGDALENA MARCINKOWSKA

doktor nauk prawnych, absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego, prawnik i politolog. Członek International Law Association Grupa Polska oraz ICOMOS. Zainteresowania badawcze to międzynarodowe prawo ochrony dziedzictwa kultury. Autorka kilkunastu artykułów naukowych i popularno-naukowych dotyczących ochrony zabytków.