

INTERNAL MARKET INFORMATION SYSTEM – FUNKCJONOWANIE SYSTEMU W POLSCE NA PRZYKŁADZIE MODUŁU W ZAKRESIE ZWROTU DÓBR KULTURY

DOROTA WADA

Artykuł stanowi analizę modułu zwrotu dóbr kultury unijnego Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym – *Internal Market Information System* (dalej: system IMI), wykorzystywanego m.in. w poszukiwaniach dóbr kultury utraconych w wyniku przestępstw, naruszenia warunków czasowego wywozu lub pominięcia wymaganych procedur wywozowych, w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE).

Z perspektywy ochrony dziedzictwa kulturowego oraz narzędzi służących odzyskiwaniu utraconych dóbr kultury wejście Rzeczypospolitej Polskiej do struktur unijnych (1 maja 2004 r.) pociągnęło za sobą rozłożony w czasie proces dostosowywania systemu prawnego do europejskich standardów oraz budowania świadomości społecznej w kwestii nielegalnego wywozu oraz obrotu dobrami kultury w wymiarze transgranicznym. Unifikacja przepisów w dziedzinie obrotu dobrami kultury, jaka dokonała się na przestrzeni ostatnich kilku lat, miała na względzie przede wszystkim wyeliminowanie problemów komunikacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi i zaowocowała stworzeniem kolejnego, obok 12 obecnie funkcjonujących, modułu systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, tj. modułu zwrotu dóbr kultury w unijnym systemie IMI.

SYSTEM WYMIANY INFORMACJI NA RYNKU WEWNĘTRZNYM

System IMI został stworzony w 2008 r. z myślą o usprawnieniu i unowocześnieniu międzynarodowej współpracy administracyjnej w kilkunastu obszarach wymagających bieżącej wymiany i/lub weryfikacji informacji z zakresu wielu dziedzin związanych z jednolitym rynkiem UE. W praktyce system IMI umożliwia właściwym organom współpracę administracyjną ze swoimi odpowiednikami z innych państw członkowskich oraz Komisją Europejską, która udostępnia system państwom członkowskim, zapewniając jego bieżące utrzymanie i rozwój. Ponadto, dzięki jego nieskomplikowanej formie, tj. wielojęzycznej internetowej aplikacji dostępnej za pośrednictwem strony internetowej Komisji Europejskiej, system można dowolnie modyfikować, niewielkim nakładem pracy, dostosowując do kolejnych zagadnień.

Obecnie państwa członkowskie wykorzystują system IMI w ramach 56 procedur współpracy administracyjnej w 14 różnych dziedzinach polityki¹, m.in.: w dziedzinie zamówień publicznych – przy sprawdzaniu informacji i dokumentów przedstawionych przez biorące udział w przetargu firmy z krajów europejskich; w dziedzinie świadczeń zdrowotnych – przy wymianie informacji na temat prawa do wykonywania zawodu przez pracowników służby zdrowia w sytuacjach korzystania z opieki zdrowotnej; w dziedzinie transportu – przy sprawdzaniu ważności licencji maszynisty kolejowego. System IMI wykorzystywany jest też w najistotniejszym z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego zakresie, czyli przy wymianie informacji w celu zidentyfikowania posiadacza dóbr kultury, wszczynaniu procedury zwrotu oraz poszukiwaniu i udzielaniu informacji na temat dóbr skradzionych lub wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego.

PODSTAWA PRAWNA MODUŁU ZWROTU DÓBR KULTURY W SYSTEMIE IMI

Obowiązującą podstawę prawną funkcjonowania przybliżanego w artykule modułu systemu IMI stanowi dyrektywa (dalej: Dyrektywa) Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE² z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, czyli rozporządzenie w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE (dalej: rozporządzenie w sprawie IMI)³. Dyrektywa 2014/60/UE w stosunku do wcześniejszych regulacji unijnych w tym zakresie znacząco poszerzyła zakres stosowania, obejmując katalogiem podmiotowym również dobra sklasyfikowane jako „narodowe dobra kultury”, wydłużyła termin wniesienia roszczenia o zwrot do 3 lat i dodatkowo – w celu zapobieżenia nielegalnemu obrotowi dobrami kultury – obciążyła posiadacza, który chciałby się ubiegać o odszkodowanie, obowiązkiem wykazania należytej staranności i ostrożności przy wejściu w posiadanie dobra kultury.

Instytucją, której jako pierwszej powierzone zostały obowiązki związane z obsługą modułu zwrotu dóbr kultury na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, był w latach 2015–2018 Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. Od września 2019 r. decyzją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego kompetencje w tym zakresie zostały przekazane do Wydziału ds. Restytucji Dóbr Kultury w Departamencie Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych MKiDN, w którym utworzono w tym celu punkt kontaktowy UE ds. dóbr kultury nielegalnie wywiezionych z terytorium państwa członkowskiego.

¹ Baza aktów prawnych Unii Europejskiej <https://ec.europa.eu>; Informacje o systemie IMI, strona internetowa Komisji Europejskiej https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_pl.htm [dostęp: 16.09.2019].

² Dz. U. UE L 159 z 28 maja 2014 r., s. 1 oraz Dz. U. UE L 147 z 12 czerwca 2015, s. 24.

³ Dz. U. UE L 316 z 14 listopada 2012 r., s. 1.

Wspomniana Dyrektywa została włączona do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz. U. 2017 poz. 1086). Ustawa ta w art. 4 ust. 1 przyznaje ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego kompetencje koordynatora systemu IMI i właściwego organu w rozumieniu art. 5, lit. e i f rozporządzenia w sprawie IMI. W ust. 3 zaś wskazuje na celowość wykorzystania systemu w sprawach objętych materią ustawową (restytucja dóbr kultury), stwierdzając, że ma on służyć do zapewnienia współpracy i prowadzenia wzajemnych konsultacji z właściwymi organami państw UE, w tym do rozpowszechniania istotnych dla danej sprawy informacji dotyczących dóbr kultury, które zostały skradzione lub wyprowadzone z naruszeniem prawa z ich terytoriów. Dodatkowo ustawa wprowadza cezurę czasową określoną w Dyrektywie; zgodnie z treścią art. 15 ustawy moduł IMI ma zastosowanie do wniosków o zwrot dóbr kultury, które zostały wyprowadzone niezgodnie z prawem z terytorium innych państw członkowskich od 1 stycznia 1993 roku.

W praktyce system IMI jest wykorzystywany do rozpowszechniania istotnych dla danej sprawy informacji, powiadamiania innych państw członkowskich o poszukiwaniu lub odnalezieniu nielegalnie wywiezionego dobra kultury bądź do wnioskowania o jego poszukiwanie oraz zawiadamiania o rozpoczęciu procedury zwrotu. Warto w tym miejscu dodać, że system IMI został wyposażony również w swoistą bazę danych, która zawiera przepisy krajów członkowskich w zakresie regulacji dotyczących ochrony dóbr kultury, w większości przetłumaczone na język angielski. Baza danych jest repozytorium ustawodawstw państw wspólnoty dotyczących zwrotu dóbr kultury.

PROCEDURY SYSTEMU IMI

Przechodząc do praktycznej strony działania i obsługi modułu zwrotu dóbr kultury w systemie IMI, warto wyjaśnić, jakie możliwości i funkcje moduł ten oferuje, a w następnej kolejności wspomnieć o zaobserwowanych w trakcie użytkowania zaletach i wadach systemu. System IMI umożliwia dwojaką formę komunikacji pomiędzy użytkownikami, a mianowicie: komunikację „jeden do jednego” w sytuacji porozumiewania się pomiędzy dwoma krajami członkowskimi oraz „jeden do wielu”, gdy informacje są przesyłane do wielu lub wszystkich krajów członkowskich, co umożliwia zaangażowanie większej liczby państw członkowskich w działania związane z poszukiwaniem lub/i zwrotem dobra kultury. Wymiana informacji przy użyciu systemu IMI zasadniczo odbywa się za pomocą czterech formularzy:

1. Formularz nr 1 to zawiadomienie o nielegalnym wywozie dobra kultury na podstawie art. 5, par. 1, pkt 1, par. 2 Dyrektywy – wypełnia się go w sytuacji, gdy państwo członkowskie poszukuje dobra kultury nielegalnie wywiezionego lub skradzionego, nie znając dokładnej jego lokalizacji, w związku z tym rozsyłane jest do wyselekcjonowanych krajów UE, w których obiekt potencjalnie może się znajdować.

2. Formularz nr 2 to wniosek o poszukiwanie nielegalnie wywiezionego dobra kultury i zidentyfikowanie jego posiadacza na podstawie art. 5, par. 1, pkt 1 Dyrektywy – wysła się go do kraju, w którym obiekt przypuszczalnie może się znajdować wraz z wszelkimi dowodami w postaci zdjęć, dokumentów kradzieży itp., uwiarygadniających jego miejsce przechowywania i ewentualnie identyfikujących osobę posiadacza lub dzierżyciela w tym kraju.
3. Formularz nr 3 to zawiadomienie o znalezieniu nielegalnie wywiezionego dobra kultury, możliwości sprawdzenia i złożenia wniosku w jego sprawie na podstawie art. 5, par. 1, pkt 2–3 Dyrektywy – wysła się go w sytuacji znalezienia przez państwo członkowskie nielegalnie wywiezionego z innego państwa członkowskiego dobra kultury, w celu potwierdzenia nielegalności wywozu. Odbiorca, czyli kraj członkowski, z którego dobro kultury zostało przypuszczalnie nielegalnie wyprowadzone, przez sześć miesięcy od wystosowania zawiadomienia o znalezieniu ma możliwość weryfikacji, czy odnaleziony obiekt jest tożsamy z poszukiwanym.
4. Formularz nr 4 to zawiadomienie o rozpoczęciu procedury zwrotu na podstawie art. 7, par. 1, pkt 3 Dyrektywy – kieruje się go do państwa, w którym obiekt został odnaleziony przez zainteresowane państwo członkowskie, a poprzedza uruchomieniem procedur restytucyjnych przez właściwy organ centralny państwa wnioskującego, tj. wniesieniem roszczenia o zwrot.

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU IMI W POLSCE

Wobec mnogości sukcesywnie ujawnianych obiektów wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytoriów państw członkowskich i jednocześnie braku wiedzy, co do ich lokalizacji, najczęściej wykorzystywanym przez użytkowników modułu IMI jest formularz nr 1. Dzięki niemu państwo, które utraciło dobro kultury i nie wie, gdzie się ono znajduje, ma możliwość poinformowania o tym fakcie odbiorców dostępnych za pośrednictwem systemu IMI. Polska przykładowo wystosowała od stycznia 2019 r. ponad 100 tego typu powiadomień, a ich adresatami były wszystkie kraje UE. Powiadomienia w większości dotyczyły obiektów wyselekcjonowanych na podstawie informacji zawartych w Krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, którego administratorem – podobnie jak w przypadku systemu IMI w obszarze dóbr kultury – jest od września 2018 r. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W sytuacji odwrotnej, kiedy to powiadomienie o utracie otrzymuje strona polska, jest ono niezwłocznie przesyłane, wraz ze wszystkimi dostępnymi za pośrednictwem systemu załącznikami, do wyspecjalizowanych służb współpracujących w sprawach restytucyjnych z resortem kultury, którymi są przede wszystkim Policja, Straż Graniczna oraz Krajowa Administracja Skarbowa.

Formularz nr 2 wysyłany jest rzadziej z uwagi na trudność w jednoznacznym ustaleniu lokalizacji poszukiwanego dobra oraz ze względu na specyfikę obrotu kradzionymi dobrami kultury, który charakteryzuje się dużą dynamiką skutkującą częstym przechodzeniem obiektu z rąk do rąk.

Formularz nr 3 jest wykorzystywany porównywalnie rzadko, co formularz nr 2, ze zbliżonych powodów – np. Polska w pierwszym półroczu 2020 r. wystosowała dwa takie powiadomienia, natomiast sama nie otrzymała żadnego.

Co do formularza nr 4, to do lutego 2020 r. nie został on ani razu wykorzystany przez kraje członkowskie, czy to z braku spełnienia przesłanek z art. 7 Dyrektywy, czy też z innych, być może prozaicznych powodów. Można więc przyjąć, że przez ostatnie trzy lata, tj. okres rzeczywistego funkcjonowania modułu zwrotu dóbr kultury, w systemie IMI nie odnotowano żadnego przypadku wszczęcia procedury zwrotu.

OBIEKTY POSZUKIWANE SYSTEMEM IMI PRZEZ POLSKĘ

Obecnie za pośrednictwem formularza nr 2 poszukiwane są następujące obiekty:



Jerzy Kossak, *Szarża kawalerii*, 1938, sygnowany



Leopold von Kalckreuth, *Kinderbildnis*, 1899

Przycisk do papieru, 1885–1900, Chiny

NADZIEJE ZWIĄZANE Z SYSTEMEM IMI

Biorąc pod uwagę opisany stan wynikający z wykorzystania systemu IMI w zakresie ochrony dóbr kultury, można dojść do wniosku, że nadzieje związane z tym innowacyjnym narzędziem, mającym pełnić funkcję platformy do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz składania wniosków, nie ziściły się jeszcze w pełni. O ile w obszarze wymiany informacji system pozwala na błyskawiczną reakcję państwa w chwili utraty dobra kultury i na powiadomienie o tym wszystkich krajów Wspólnoty, o tyle w sprawach dwustronnych, w których w punkcie centralnym występuje konkretny posiadacz zobowiązany do uwiarygodnienia tożsamości obiektu, system wymaga modyfikacji i usprawnień technicznych.

DOROTA WADA

magister prawa Uniwersytetu Warszawskiego, w 2019 r. ukończyła Studia Podyplomowe w Instytucie Sztuki PAN na kierunku historia sztuki. W Departamencie Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych prowadzi działania związane z restytucją zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obsługuje Europejski Punkt Kontaktowy ds. Dóbr Kultury Nielegalnie Wywiezionych z Terytorium Państwa Członkowskiego i jako koordynator modułu w zakresie zwrotu dóbr kultury systemu IMI z ramienia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzi współpracę administracyjną na szczeblu europejskim, m.in. uczestnicząc w wymianie informacji za pośrednictwem systemu IMI.