



HEURIGHT

The Right to Cultural Heritage

Its Protection and Enforcement through Cooperation in the European Union

**Moduł systemu IMI (Internal Market Information System)
dotyczący zwrotu dóbr kultury
– założenia, zastosowanie oraz ocena przydatności dla
ochrony dziedzictwa kulturowego**

Olgierd Jakubowski*
ojakubowski@nimoz.pl
Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów
ul. Goraszewska 7
02-910 Warszawa

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w ramach międzynarodowego projektu badawczego, pt. „The Right to Cultural Heritage Its Protection and Enforcement through Cooperation in the European Union”, realizowanego w programie Unii Europejskiej Heritage Plus, nr umowy 030/DSAP-PF/HERITAGEPLUS/2015, ERA-NET JPI Heritage Plus “Cultural Heritage and Global Change”, Horyzont 2020.

© Uniwersytet Artystyczny w Poznaniu

* **Olgierd Jakubowski** jest pracownikiem Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie oraz doktorantem w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Od 2016 r. jest również odpowiedzialny za moduł IMI służący realizacji celów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012.

Wstęp

W różnych regionach świata nielegalny wywóz dóbr kultury zagraża integralności dziedzictwa kulturowego państw. Grabieże stanowisk archeologicznych, paserstwo skradzionych dzieł sztuki oraz pranie pieniędzy na rynkach antykwarycznych ściśle wiążą się z nielegalnym przemieszczaniem tych dóbr pomiędzy państwami. Zjawisko przemytu dóbr kultury ma charakter transgraniczny a jego zwalczanie odnosi się do wielu problemów wynikających m.in.: z odmiennych systemów prawnych poszczególnych państw, trudności dowodowych w ustaleniu faktu nielegalnego wywozu oraz ze znacznych kosztów poszukiwań. Niewątpliwie do poważnych problemów w zwalczaniu przemytu dóbr kultury należy kwestia przekazywania informacji dotyczących zarówno poszukiwania przedmiotów wywiezionych niezgodnie z prawem, jak i postępowań prawnych związanych ze zwrotem odnalezionych dóbr.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie nowego narzędzia w postaci modułu systemu IMI¹, który będzie stanowić platformę wymiany informacji i wniosków służących do celów realizacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012².

Opracowanie składa się z siedmiu części (wliczając wstęp i zakończenie), w których przedstawiono informacje i analizy pozwalające dokonać wstępnej oceny przydatności omawianego narzędzia dla ochrony dziedzictwa kulturowego poprzez wskazanie, jakie przesłanki wiązały się z jego tworzeniem oraz do jakich celów można go zastosować. W pierwszej części opracowania przedstawiono przyczyny zmian w przepisach regulujących zwrot

¹ Internal Market Information System, dalej jako: system IMI.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona: Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014, ze zm.); dalej jako: Dyrektywa 2014/60/UE.

dóbr kultury, które przyczyniły się do wypracowania nowych rozwiązań, w tym podstaw prawnych funkcjonowania modułu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury. W tym miejscu, poprzez krótkie omówienie ewolucji prawa Unii Europejskiej (UE) w obszarze obrotu dobrami kultury, wskazano m.in. na występowanie problemów w wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi, którą mają usprawnić omawiane rozwiązania w ramach systemu IMI. W kolejnej części niniejszego opracowania przedstawiono podstawy prawne i techniczne funkcjonowania tego systemu, w którym utworzono specjalny moduł wykorzystywany do zwrotu dóbr kultury. Biorąc pod uwagę, że główne założenia i regulacje prawne tego narzędzia do wymiany informacji mają kluczowe znaczenie do stosowania go w praktyce, przybliżono zarówno procedury możliwe do zrealizowania dzięki temu systemowi, jak również funkcje, które instytucje i pracownicy zarejestrowani w systemie mogą pełnić. Następna część opracowania dotyczy samej konstrukcji modułu IMI przeznaczonego do realizacji postanowień Dyrektywy 2014/60/UE w zakresie zwrotu dóbr kultury. Przedstawione zostały także podstawy prawne odnoszące się do korzystania z tego narzędzia oraz informacje o opracowanych formularzach przeznaczonych do realizacji procedur wskazanych w Dyrektywie 2014/60/UE. W kolejnej części opracowania omówiono kwestie praktyczne związane z możliwością wykorzystywania omawianego narzędzia do realizacji zwrotów i poszukiwań dóbr kultury wywiezionych niezgodnie z prawem. Zaprezentowano także ewentualne problemy mogące ograniczać skuteczność funkcjonowania modułu IMI. W dalszej części opracowania postawiono pytanie o przydatność modułu IMI dla celów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego. Wskazano na różnice i podobieństwa z innymi narzędziami wykorzystywanymi w poszukiwaniach dóbr kultury utraconych w wyniku przestępstw. Na zakończenie przedstawiono krótkie podsumowanie nowego modułu systemu IMI.

1. Zmiany w przepisach regulujących zwrot dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej – przyczyny i nowe rozwiązania

Przepisy umożliwiające zwrot nielegalnie wywożonych dóbr kultury pomiędzy państwami członkowskimi UE znajdują swoje umocowanie w art. 36 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³. Treść powyższego uregulowania daje uprawnienie dla państw członkowskich do utrzymania w swoim prawie wewnętrznym przepisów ograniczających swobodny przepływ towarów będących dobrami kultury i stanowiącymi skarby narodowe. Ten przepis prawa pierwotnego UE nie definiuje zakresu przytoczonego pojęcia co powoduje, że każde państwo ma swobodę określenia własnej definicji takich skarbów⁴. W związku z utworzeniem w 1993 r. wspólnotowego obszaru bez granic wewnętrznych, na mocy Traktatu z Maastricht⁵, możliwość ograniczenia wywozu najcenniejszych dóbr kultury przez poszczególne państwa członkowskie została wprowadzona w przepisach prawa pochodnego, tj. w Dyrektywie 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego⁶. Przez wiele lat nieodłącznym elementem europejskiego systemu kontroli przepływu dóbr kultury, który w założeniu powinien zrównoważyć osłabienie kontroli na granicach wewnętrznych były zatem przepisy krajowe regulujące zwrot dóbr implementowane na podstawie tej dyrektywy⁷.

³ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47.

⁴ Wątpliwości w tym zakresie budzi zakres tej definicji, co może mieć istotne znaczenie w praktyce odzyskiwania i kontroli przepływu dóbr kultury w Unii Europejskiej.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 13).

⁶ Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. WE L 074 z 27.03.1993, s. 74, ze zm.), dalej jako: Dyrektywa 93/7/EWG.

⁷ W literaturze przedmiotu podkreślano, że faktycznie celem Dyrektywy 93/7/EWG była w znacznej mierze realizacja art. 36 TFUE w zakresie wyjątku od zasady swobody przepływu towarów będących dobrami kultury zob. P. Stec, *Dyrektywa 93/7/EWG z perspektywy dwóch dekad funkcjonowania*, „Santander Art and Culture Law Review” 2015, nr 1, s. 104-105. Na ograniczania w stosowaniu Dyrektywy wskazywał także I. A. Stamatoudi, *Cultural Property*

Reżim prawny wprowadzony przez Dyrektywę 93/7/EWG uznawany był jednak za nieskuteczny. W praktyce, był on istotny jedynie dla państw, które tak jak Polska, nie ratyfikowały konwencji UNIDROIT w sprawie skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury⁸. Tworzyły one bowiem tylko ramowe podstawy prawne dla zwrotu nielegalnie wywiezionych dóbr⁹. Zgodnie z treścią art. 16 Dyrektywy 93/7/EWG Komisja Europejska (Komisja) co trzy lata przekazywała Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dokonujące przeglądu jej stosowania¹⁰. Przeprowadzone czterokrotnie oceny funkcjonowania Dyrektywy pozwoliły stwierdzić jedynie minimalną skuteczność tego aktu dla zwrotu dóbr kultury sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury” (skarby narodowe). W raportach wskazywano na szereg czynników, które przyczyniły się do nieskuteczności Dyrektywy 93/7/EWG. Do najważniejszych z nich należały:

- wymogi niezbędne do objęcia dóbr sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury” procedurą zwrotu, tj. ich przynależność do jednej ze wspólnych kategorii określonych w załączniku do Dyrektywy 93/7/EWG oraz spełnienie kryteriów wartości i wieku chronionych dóbr;
- krótki termin wniesienia roszczenia o zwrot;

Law and Restitution. Commentary to International Conventions and European Union Law, Northampton 2011, s. 143.

⁸ Konwencja UNIDROIT w sprawie skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury, podpisana w Rzymie w dniu 24 czerwca z 1995 r.

<<http://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>> [dostęp: 10.10.2016].

⁹Zob. P. Stec, *Zwrot dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium UE*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2010, nr 7/8, s 101-102; M. Schneider, *Protection and Return of Cultural Objects- the Interplay of Law and Ethics* [w:] *Realising cultural heritage law: Festschrift for Patrick Joseph O'Keefe*, United Kingdom Institute of Art and Law Ltd 2013, s. 130-131.

¹⁰ Przyniesione tu dane o praktyce stosowania dyrektywy pochodzą ze sprawozdań Komisji Europejskiej z lat 2000, 2005, 2009 i 2013, sprawozdania dostanę są: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A111017b>> [dostęp: 20.09.2016].

- koszt rekompensat wypłacanych na podstawie art. 9 Dyrektywy 93/7/EWG¹¹.

W ocenie autora niniejszego opracowania do innych istotnych przyczyn słabej skuteczności Dyrektywy 93/7/EWG należały ponadto:

- ograniczenia kontroli granicznej w strefie Schengen;
- problem braku połączenia między krajowymi bazami danych skradzionych dóbr kultury państw Wspólnoty;
- istotne różnice systemów prawnych państw członkowskich utrudniające skuteczny zwrot dóbr kultury wywiezionych niezgodnie z prawem¹².

Należy podkreślić, że jednym z istotnych mankamentów wynikających z postanowień Dyrektywy 93/7/EWG był brak wskazania jednoznacznych mechanizmów regulujących współpracę pomiędzy państwami członkowskimi UE. W sprawozdaniach krajowych podkreślono znaczenie dobrej współpracy i wymiany informacji między wszystkimi właściwymi organami, a w szczególności między organami centralnymi odpowiedzialnymi za jej stosowanie. W czwartym, ostatnim sprawozdaniu Komisji dotyczącym stosowania Dyrektywy 93/7/EWG stwierdzono, na podstawie ankiet państw członkowskich, że współpraca administracyjna między organami centralnymi państw uległa poprawie, ale jest mało ustrukturyzowana i napotyka trudności związane z barierą językową. W sprawozdaniach wskazano także na braki w zakresie wymiany informacji między właściwymi organami jako zmniejszające skuteczność współpracy.

W związku z tym, że wielokrotne badania funkcjonowania Dyrektywy Rady 93/7 wykazały jej znikomą skuteczność podjęto pracę

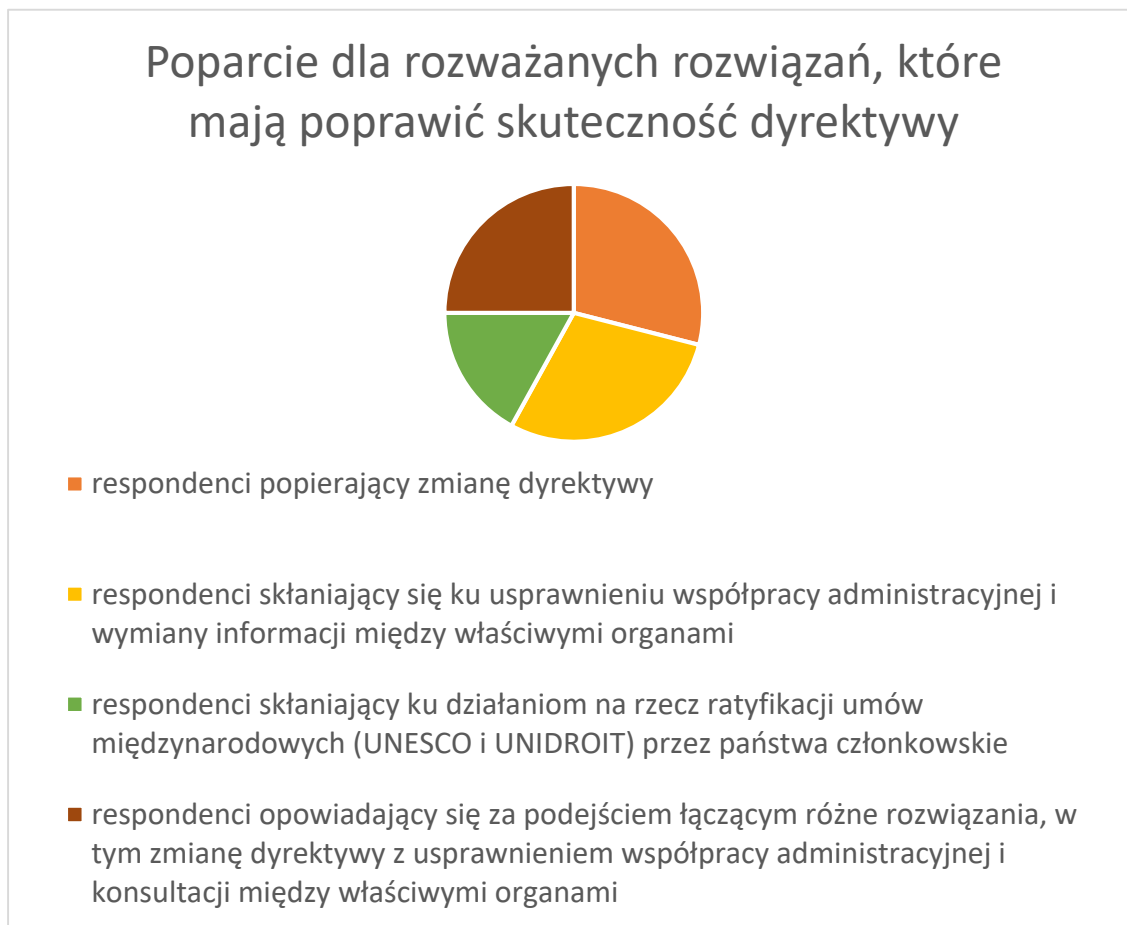
¹¹ Zob. *Wniosek Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego*, Bruksela 30.05.2013, COM(2013) 311 final, 2013/0162(COD), s. 2-3; <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0311/_com_com\(2013\)0311_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0311/_com_com(2013)0311_pl.pdf)> [dostęp:20.09.2016].

¹² Szerzej. O. Jakubowski, *Illegal export of cultural heritage after the opening of borders in the Schengen Area*, [w:] *Stop heritage crime - Good practices and recommendations*, Warszawa 2011, s. 39-42; <www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Works-of-art/Stop-heritage-crime> [dostęp:20.09.2016].

nad przekształceniem tego aktu w skuteczniejsze narzędzie. W okresie od 30 listopada 2011 r. do 5 marca 2012 r. przeprowadzono konsultacje społeczne wśród wszystkich podmiotów zainteresowanych inicjatywą. Konsultacje przeprowadzono w ramach interaktywnego kształtowania polityki („Twój głos w Europie”) z wykorzystaniem dwóch kwestionariuszy przeznaczonych odpowiednio dla organów i podmiotów prawa publicznego oraz dla obywateli i podmiotów gospodarczych powiązanych z dziedziną dóbr kultury lub działających w tym obszarze¹³ (Wykres 1). Większość respondentów z sektora prywatnego (61%) uważała, że Dyrektywa 93/7/EWG stanowi właściwą odpowiedź na potrzeby państw członkowskich i nie ma potrzeby jej zmiany. Zmianę poparło jedynie 22% respondentów. Z kolei 54% przedstawicieli organów publicznych i podmiotów prawa publicznego uważała, że dyrektywa nie gwarantuje faktycznego zwrotu narodowych dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego. Poparcie dla rozważanych rozwiązań, które miały poprawić skuteczność Dyrektywy 93/7/EWG, rozkładała się w dość zrównoważony sposób: 29% respondentów popierało zmianę dyrektywy, 29% skłaniało się ku usprawnieniu współpracy administracyjnej i wymiany informacji między właściwymi organami, 17% ku działaniom na rzecz ratyfikacji umów międzynarodowych (UNESCO i UNIDROIT) przez państwa członkowskie, a 25% było za podejściem łączącym różne rozwiązania, w tym zmianę dyrektywy z usprawnieniem współpracy administracyjnej i konsultacji między właściwymi organami¹⁴.

¹⁴Wniosek Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem..., op. cit., s. 4.

Wykres 1. Poparcie dla rozważanych rozwiązań, które mają poprawić skuteczność dyrektywy



Źródło: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514078/IPOL-JOIN_NT\(2013\)514078_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514078/IPOL-JOIN_NT(2013)514078_EN.pdf) [dostęp: 29.12.2016]

W efekcie prac legislacyjnych, nowy instrument prawa wtórnego, Dyrektywę 2014/60/UE, która wprowadziła nowe szczegółowe zasady zwrotu dóbr kultury usprawniające procedurę w stosunku do poprzedniego aktu prawnego, tj. Dyrektywy 93/7/EWG. Do najważniejszych zmian wprowadzonych przez nową dyrektywę należą:

- 1) Przerzucenie ciężaru dowodowego wykazania należytej ostrożności i staranności na posiadacza dobra kultury zobowiązanego do zwrotu. Uzasadnieniem nowego podejścia było przyjęcie, że takiemu podmiotowi łatwiej jest przeprowadzić dowód pozytywny, tj. że dokonał pewnych aktów staranności, np. sprawdzenie, czy dobro kultury figuruje

w rejestrze obiektów nielegalnie wywiezionych, niż przeprowadzenie przez państwo żądające zwrotu dowodu negatywnego i wykazanie, że pozwany nie wykonał pewnych standardowych czynności, podejmowanych rutynowo w obrocie dobrami kultury.

- 2) Pozostawienie państwom członkowskim swobody w definiowaniu narodowych dóbr kultury przez rezygnację z listy dóbr kultury podlegających zwrotowi oraz uzależnienia dopuszczalności zwrotu od osiągnięcia przez dobro kultury określonych progów kwotowych. W dalszym ciągu granicą jeśli chodzi o zakres ochrony narodowych dóbr kultury pozostaje art. 36 TFUE.
- 3) Doprecyzowanie definicji „należytej ostrożności i staranności” pozwalającej sądowi na stosunkowo proste, a przy tym precyzyjne ustalenie, czy posiadacz uzyskał uprawnienie do odszkodowania.
- 4) Nałożenie na organy centralne państw członkowskich obowiązku ułatwienia polubownego załatwiania sporów dotyczących nielegalnie wywiezionych dóbr kultury.
- 5) Wprowadzenie możliwości wykorzystywania systemu elektronicznego IMI do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie postępowań objętych dyrektywą a także posiłkowo do informowania o skradzionych dobrach kultury.

Dyrektywa 2014/60/UE nie zawiera załączników zawierających progów kwotowo-wiekowych określonych kategorii przedmiotów objętych ochroną. Odstąpiono od tego rozwiązania na rzecz większej swobody w definiowaniu narodowych dóbr kultury przez państwa członkowskie. Wypracowanie sprawnego narzędzia wymiany informacji stało się niezbędne. Możliwość szybkiego ustalenia stanu prawnego wywiezionego za granicę przedmiotu jest bowiem niezwykle istotne przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu przepisów tego aktu prawa unijnego. Ze względu na fakt, iż każde z państw odmiennie ustala zakres ochrony dziedzictwa narodowego bez skonkretyzowanych przepisów dotyczących metod współpracy i wymiany

informacji nowe przepisy ułatwiające zwrot nielegalnie wywiezionych dóbr kultury trudno było by stosować.

Termin implementacji Dyrektywy 2014/60UE upłynął 19 grudnia 2015 r. Niestety część państw do chwili obecnej nie wypełniły tego zobowiązania¹⁵.

Wypracowane w Dyrektywie 2014/60/UE rozwiązania powinny być spójne z rozwiązaniami przyjętymi w innych aktach prawnych UE dotyczących kontroli nad obrotem dobrami kultury m.in. z aktem mającym na celu ujednoczenie kryteriów związanych z wywozem dóbr kultury. Obecnie zagadnienie to reguluje Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury¹⁶. Uregulowano w nim zewnętrzny aspekt przepływu dóbr kultury, tj. dotyczący przypadków, w których dobro kultury jest wywożone poza terytorium UE. Kwestie proceduralne związane z wykonaniem ww. aktu reguluje Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r.¹⁷

Problem konfliktów na Bliskim Wschodzie spowodował, że nowego znaczenia nabrały ograniczenia dotyczące wwozu na terytorium UE niektórych zabytków archeologicznych. Co do zasady, wwóz dóbr kultury na wspólnotowy obszar celny nie jest reglamentowany. Wyjątkiem są przepisy odnoszące się do zakazu przywozu lub wprowadzenia na terytorium UE oraz wywozu lub usunięcia z terytorium UE i obrotu handlowego własnością kulturalną Iraku a także innymi pochodzący z tego kraju towarami o znaczeniu archeologicznym, historycznym, kulturalnym oraz o wyjątkowym znaczeniu naukowym i religijnym¹⁸. Unia Europejska wprowadziła zbliżone rozwiązania w stosunku do przywozu, wywozu, przenoszenia lub świadczenia usług pośrednictwa związanych z przywozem, wywozem lub przenoszeniem dóbr kultury Syrii oraz innych przedmiotów o znaczeniu archeologicznym,

¹⁵ Obecnie cztery państwa członkowskie UE nie implementowały przepisów tej dyrektywy: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.159.01.0001.01.ENG> [dostęp: 19.09.2016].

¹⁶ Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009, s. 1.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 324 z 22.11.2012, s. 1

historycznym, kulturowym, religijnym lub o wyjątkowym znaczeniu naukowym¹⁹.

Zarówno Dyrektywy 2014/60/UE, jak i regulacje dotyczące wywozu dóbr kultury poza obszar celny UE tworzą system mający chronić europejskie dziedzictwo kulturowe²⁰. Opracowanie narzędzia do ujednoczenia współpracy w postaci modułu systemu IMI dostosowanego do specyfiki tego zagadnienia może być rozwiązaniem, które w dalszej perspektywie wzmocni bezpieczeństwo obrotu dobrami kultury w Europie. W ocenie autora niniejszego opracowania konstrukcja tego narzędzia może pozwolić w przyszłości (po stosownych zmianach prawnych w regulacjach wspólnotowych) na jego wykorzystanie poza przypadkami wskazanymi w Dyrektywie 2014/60/UE.

2. System IMI jako narzędzie do wymiany informacji

Funkcjonowanie systemu IMI reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE²¹. Uregulowano w nim szereg zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu m.in.: zasady przetwarzania danych osobowych i bezpieczeństwo ich

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1210/2003 z dnia 7 lipca 2003 r. dotyczące niektórych szczególnych ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych z Irakiem oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2465/96 (Dz.U. L 169 z 080.7.2003, s. 6).

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1332/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r. zmieniające Rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.Urz. UE L 335 z 14.12.2013, s. 3).

²⁰ Obecnie w trakcie spotkań grupy roboczej (Experts Group on customs issues related to cultural goods) Komisji Europejskiej toczy się również dyskusja nad ustanowieniem nowej regulacji mającej wprowadzić pozwolenia na wwóz dóbr kultury do Unii Europejskiej; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3313&news=1&mod_groups=1&month=05&year=2016&Lang=PL> [dostęp: 19.09.2016].

²¹ Dz. Urz. UE L 316 z 14.11.2012, s. 1, dalej jako: Rozporządzenie nr 1024/2012. W niniejszym opracowaniu wykorzystano również materiały szkoleniowe dotyczące systemu IMI znajdujących się na stronach Ministerstwa Rozwoju: <<https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/wsparcie-przedsiębiorczosci/instrumenty-pomocy->

przechowywania, prawa osób, których dane dotyczą, nadzór nad systemem a także warunki używania systemu w zakresie wymiany informacji w danym państwie oraz wymiany informacji z krajami trzecimi²². Sam system i jego moduły (przy wsparciu ekspertów z krajów członkowskich Unii Europejskiej) jest opracowywany przez Komisję, która może także zmieniać moduły i ich funkcje²³.

System IMI jest wykorzystywany do współpracy administracyjnej między właściwymi organami państw członkowskich oraz między właściwymi organami państw członkowskich a Komisją, niezbędnej do wykonania aktów UE w dziedzinie rynku wewnętrznego²⁴. System jest dostępny online. Użytkownicy systemu nie muszą instalować żadnego dodatkowego oprogramowania. System jest wielojęzyczny, zabezpieczony i pozwala na wymianę informacji między właściwymi organami w bieżący i efektywny sposób. IMI oferuje odmienne procedury do wymiany informacji z udziałem dwóch lub więcej narodowych instytucji i Komisji. Użytkownicy w systemie IMI mogą monitorować obieg swoich informacji. Poprzez różne procedury wymiany informacji, użytkownicy systemu IMI komunikują się przy użyciu standardowych formularzy, które są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE.

W zależności od celów współpracy administracyjnej, formularze mogą obejmować listy wcześniej przetłumaczonych pytań i odpowiedzi, różne rodzaje pól danych, wniosków dotyczących działań²⁵. Korzystając z systemu IMI, państwa członkowskie nie muszą przeznaczyć dodatkowych środków finansowych. Korzystanie z systemu nie wymaga żadnej szczególnej wiedzy IT, w związku z czym system mogą obsługiwać merytoryczni użytkownicy urzędów odpowiedzialni za współpracę administracyjną w tym obszarze. Do chwili

przedsiębiorcom-na-ryнку-unii-europejskiej/system-wymiany-informacji-na-ryнку-wewnetrznym-imi. Materiały informacyjno-szkoleniowe> [dostęp: 19.09.2016].

²² Krajowe akty prawne tworzone w celu posługiwania się systemem IMI nie powinny ingerować w materię uregulowaną w omawianym rozporządzeniu.

²³ Moduł systemu IMI odnosi się do wydzielonej dziedziny regulowanej ustawodawstwem UE.

²⁴ Rozporządzenie nr 1024/2012 odnosi się do rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 26 ust. 2 TFUE.

obecnej system IMI jest stosowany w 11 dziedzinach prawa m.in. usługi, kwalifikacje zawodowe, delegowanie pracowników, zamówienia publiczne, zwrot dóbr kultury. Dla różnych procedur system oferuje technicznie niezależne moduły:

- 1) Komunikacja jeden-do-jednego pozwala na wymianę informacji/wysyłanie wniosków na zasadzie dwustronnej. Moduł ten jest używany do wysyłania pytań i odpowiedzi, ale także przesyłania wniosków o działania lub podjęcie środków i odpowiedzi na takie wnioski. Organy w tym module są zobowiązane do reagowania na wnioski, które otrzymują.
- 2) Komunikacja jeden-do-wielu pozwala organom władzy na wysyłanie informacji do wielu odbiorców.
- 3) Repozytoria, w których organy mogą przechowywać informacje, udostępniane następnie określonej grupie użytkowników.

Organy i użytkownicy w systemie IMI mają ograniczony dostęp do całości jego zasobów. Posiadają dostęp tylko do tych obszarów prawnych i modułów, za które są odpowiedzialne. Przykładowo obszar prawny „zwrotu dóbr kultury” i jego moduły wymiany powiązanych informacji, jest dostępny tylko dla organów, które są odpowiedzialne za realizację przepisów prawnych Dyrektywy 2014/60/UE .

Zarówno konstrukcja systemu IMI jak i przepisy Rozporządzenia regulującego jego funkcjonowanie wskazują, iż zarejestrowane w nim instytucje i ich pracownicy mogą pełnić zróżnicowane funkcje²⁶ w szczególności:

- 1) **Koordynatora krajowego IMI.** Każde państwo członkowskie wyznacza jednego krajowego koordynatora systemu IMI. W celu sprawnego funkcjonowania systemu koordynator: rejestruje

²⁵ Integralną częścią systemu jest automatyczny tłumacz.

²⁶ Zob. art. 5 Rozporządzenia nr 1024/2012. Patrz również: „Funkcje w systemie IMI”- <http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/_docs/training/roles_responsibilities_pl.pdf> [dostęp: 19.09.2016].

odpowiednie organy, zarządza dostępem do poszczególnych modułów, zapewnia wsparcie użytkownikom i czuwa nad sprawnym funkcjonowaniem systemu IMI. Ma również funkcję administratora. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1024/2012 koordynator jest organem wyznaczonym przez państwo członkowskie do wykonywania zadań pomocniczych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania IMI.

- 2) **Koordinatora modułu.** W odniesieniu do każdego modułu można wyznaczyć jednego lub kilku koordynatorów powiązanych. Funkcja ta obejmuje monitorowanie przebiegu wymian informacji i może w praktyce oznaczać zatwierdzanie wniosków, odpowiedzi, powiadomień lub ostrzeżeń wysyłanych przez organy, z którymi powiązany jest koordynator. W przypadku wniosków o informacje może również oznaczać reagowanie w sytuacji, gdy organ wysyłający lub otrzymujący wniosek odeśle go do koordynatora z prośbą o pomoc. Instytucja zarejestrowana jako koordynator w danym module może również wykonywać w tym module wszelkie czynności odpowiadające funkcji organu (np. przygotowywać i wysyłać wnioski o informacje).
- 3) **Organu w module IMI.** Z systemu IMI korzystają głównie właściwe organy administracji publicznej państw członkowskich UE. W zależności od kompetencji i praw dostępu do IMI mogą one wysyłać i otrzymywać wnioski o informacje, powiadomienia lub ostrzeżenia oraz zarządzać wpisami do repozytoriów. System jest elastyczny ze względu na fakt, iż organy administracji zarejestrowane w systemie IMI różnią się znacznie pod względem wielkości i struktury organizacyjnej. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 1024/2012 „właściwy organ” oznacza każdy organ ustanowiony na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym i zarejestrowany w IMI, posiadający szczególne obowiązki w zakresie stosowania prawa w co najmniej jednym obszarze rynku wewnętrznego.
- 4) **Uczestnika IMI.** Uczestnikiem są właściwe organy, koordynatorzy IMI i Komisja.

- 5) **Użytkownika w module IMI.** Użytkownicy IMI to osoby fizyczne wykonujące pracę pod zwierzchnictwem uczestnika IMI oraz zarejestrowane w IMI w imieniu tego uczestnika IMI.

Wpisu do systemu mogą dokonywać użytkownicy IMI. Zgodnie z Rozporządzenie nr 1024/2012 do systemu mają dostęp jedynie uczestnicy IMI, czyli właściwe organy, koordynatorzy IMI i Komisja. Każde państwo członkowskie stosuje do swoich uczestników IMI i użytkowników IMI własne zasady tajemnicy służbowej lub nakłada na nich inne równorzędne obowiązki zachowania poufności zgodnie z przepisami prawa krajowego lub unijnego. Rozporządzenie zakazuje wykorzystywania danych osobowych, które przetwarzane są w IMI w określonym celu, w sposób niezgodny z tym pierwotnym celem, chyba, że takie wykorzystanie jest wyraźnie dopuszczone przez prawo krajowe zgodnie z prawem UE. Zapewnienie środków technicznych pozwalających podmiotom zewnętrznym na interakcję z IMI jest możliwe jedynie w przypadku, gdy taka interakcja:

- jest przewidziana w akcie UE (np. bezpośrednio w dyrektywie);
- jest przewidziana w niektórych unijnych aktach wykonawczych;
- jest niezbędna do składania wniosków, aby móc wykonywać swoje prawa, jako osoba, której dane dotyczą na podstawie art. 19 Rozporządzenia nr 1024/2012²⁷.

Rozporządzenie nr 1024/2012 wśród innych przepisów, określa zasady mające zastosowanie do przetwarzania danych osobowych. Zagadnienie to ma istotne znaczenie, ponieważ w pewnym stopniu wymusza sposób stosowania poszczególnych modułów ograniczając przechowywanie i pozyskiwanie niektórych danych. Uczestnicy IMI wymieniają i przetwarzają dane osobowe

²⁷ Zgodnie z tym przepisem uczestnicy IMI zapewniają osobom, których dane dotyczą, możliwość skutecznego wykonywania prawa dostępu do danych w IMI, które ich dotyczą, oraz prawa do żądania sprostowania niedokładnych lub niekompletnych danych oraz usunięcia danych przetwarzanych niezgodnie z prawem, zgodnie z przepisami prawa krajowego. Sprostowania lub usunięcia danych dokonuje niezwłocznie, i nie później niż 30 dni od daty wpływu wniosku osoby, której dane dotyczą, odpowiedzialny za to uczestnik IMI.

wyłącznie do celów określonych w odpowiednich przepisach prawa UE a dane dostarczone IMI przez osoby, których dane dotyczą, są wykorzystywane jedynie do celów, do których zostały dostarczone²⁸. W omawianym rozporządzeniu, w art. 19, wskazano, że dane osobowe przetwarzane w IMI są blokowane w IMI z chwilą, gdy przestają być potrzebne do celów, do których zostały zgromadzone, zależnie od specyfiki danego rodzaju współpracy administracyjnej i co do zasady nie później niż sześć miesięcy od daty formalnego zamknięcia procedury współpracy administracyjnej. W szczególnych przypadkach dane osobowe przetwarzane w ramach IMI mogą zostać zatrzymane w systemie maksymalnie przez okres osiemnastu miesięcy od daty formalnego zamknięcia procedury współpracy administracyjnej²⁹. Przepisy dotyczące ochrony i przetwarzania danych osobowych w praktyce ograniczają powstawania w modułach systemu IMI baz danych zawierających dane osobowe, jednakże w 13 motywie preambuły rozporządzenia wskazano również, iż żaden jego przepis nie powinien stanowić przeszkody dla podjęcia przez państwa członkowskie i Komisję decyzji o stosowaniu IMI na potrzeby wymiany informacji, która nie pociąga za sobą konieczności przetwarzania danych osobowych, co może w pewnym zakresie stanowić furtkę dla zbierania i katalogowania informacji nie zawierających danych osobowych np. o poszukiwanych dobrach kultury.

Analizując konstrukcje i sposób wykorzystywania poszczególnych modułów systemu IMI, przepisy prawa UE, na podstawie których zostały utworzone należy interpretować łącznie z normami wskazanymi w rozporządzeniu nr 1024/2012. Tylko komplementarna analiza przytoczonych aktów prawnych pozwoli odpowiedzieć o zakres i możliwość wykorzystywania tych narzędzi do wymiany informacji w UE.

²⁸ Zob. art. 13 Rozporządzenia nr 1024/2012.

3. Konstrukcja modułu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury

Zakres zadań wykonywanych za pomocą modułu systemu IMI jest uregulowany w artykule 5 i 7 Dyrektywy 2014/60/UE. Artykuł 5 stanowi:

„W celu zapewnienia współpracy i prowadzenia wzajemnych konsultacji centralne organy państw członkowskich wykorzystują moduł systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (zwany dalej „systemem IMI”) ustanowiony rozporządzeniem (UE) nr 1024/2012, specjalnie dostosowany do dóbr kultury. Mogą także wykorzystywać system IMI do rozpowszechniania odpowiednich, istotnych dla danej sprawy informacji dotyczących dóbr kultury, które zostały skradzione lub wyprowadzone niezgodnie z prawem z ich terytoriów. Państwa członkowskie decydują o wykorzystaniu systemu IMI przez inne właściwe organy do celów niniejszej dyrektywy”³⁰.

Z kolei artykuł 7 przewiduje:

„W celu zabezpieczenia zwrotu danego przedmiotu, właściwy organ centralny wnioskującego państwa członkowskiego bezzwłocznie informuje właściwy organ centralny państwa członkowskiego, do którego wniosek jest kierowany, że wniesiono roszczenie.

Właściwy organ centralny państwa członkowskiego, do którego wniosek jest kierowany, niezwłocznie informuje organy centralne innych państw członkowskich. Wymiany informacji dokonuje się z wykorzystaniem systemu IMI zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych i prywatności, bez uszczerbku dla możliwości wykorzystania przez właściwe organy centralne poza systemem IMI innych, dodatkowych środków przekazywania informacji”.

Z powyższych przepisów wynika, iż państwa członkowskie mogą moduł dotyczący dóbr kultury wykorzystywać do:

- rozpowszechniania odpowiednich, istotnych dla danej sprawy informacji dotyczących dóbr kultury, które zostały skradzione lub wyprowadzone niezgodnie z prawem z ich terytoriów;
- wniesienia roszczenia w celu zabezpieczenia zwrotu danego przedmiotu, (bez uszczerbku dla możliwości wykorzystania przez właściwe organy

²⁹ Zablokowane dane podlegają automatycznemu usunięciu z IMI po trzech latach od daty formalnego zamknięcia procedury współpracy administracyjnej.

centralne poza systemem IMI innych, dodatkowych środków przekazywania informacji.);

przekazywanie przez organ centralny państwa członkowskiego, do których roszczenie o zwrot dobra kultury zostało skierowane informacji o tym fakcie organą centralnym innym państw członkowskich.

W Dyrektywie 2014/60/UE wskazano, że państwa członkowskie decydują o wykorzystaniu systemu IMI przez inne właściwe organy do celów niniejszej dyrektywy³¹. Podstawa prawna do stworzenia modułu systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury została zawarta w motywie 21 preambuły Dyrektywy 2014/60/UE:

„Ponieważ wraz ze uchynieniem załącznika do dyrektywy 93/7/EWG zadania komitetu ustanowionego w rozporządzeniu (WE) nr 116/2009 stały się bezprzedmiotowe należy usunąć odniesienia do tego komitetu. Jednakże w celu utrzymania platformy wymiany pomiędzy państwami członkowskimi doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie wdrażania niniejszej dyrektywy Komisja powinna utworzyć grupę ekspertów złożoną z ekspertów pochodzących z organów centralnych państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrożenie niniejszej dyrektywy, którą należy zaangażować między innymi w proces dostosowywania modułu systemu IMI do dóbr kultury.”

Na tej podstawie powołano grupę ekspertów rekomendowanych przez państwa członkowskie, która od 2014 r. wspierała Komisję w tworzeniu założeń do nowego modułu. W trakcie prac eksperci zgłaszali uwagi zarówno do konstrukcji poszczególnych części nowego modułu, jego funkcji, jak również do tworzonych w systemie formularzy do wymiany informacji. Robocza współpraca pomiędzy ekspertami i Komisją odbywała się zarówno w trakcie organizowanych w Brukseli spotkań a także poprzez uwagi przesyłane drogą elektroniczną. Z uwagi na fakt, iż użytkownicy systemu IMI komunikują się

przy użyciu standardowych formularzy, które są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE, jednym z istotnych zadań grupy roboczej i pracowników Komisji było opracowanie informacji zawartych w tych formularzach dotyczących dóbr kultury, tak aby za ich pomocą można było wysyłać ujednolicone wnioski o poszukiwania lub zwrot antyków. Innym istotnym zagadnieniem było stworzenie w module formularzy dostosowanych do poszczególnych zadań wskazanych w Dyrektywie 2014/60/UE. W wyniku prac aktualnie moduł przewiduje cztery formularze realizujące procedury Dyrektywy 2014/60/UE:

- zawiadomienie, że dobro kultury zostało bezprawnie wywiezione (w przypadku gdy państwo poszukuje nielegalnie wywiezionego lub skradzionego dobra kultury nie wiedząc, gdzie dokładnie może być zlokalizowane)³²;
- wniosek, żeby poszukiwać nielegalnie wywiezionego dobra kultury i zidentyfikować posiadacza (w przypadku gdy państwo poszukuje nielegalnie wywiezionego lub skradzionego dobra kultury i zasadnie przypuszcza, że ten obiekt jest na terytorium państwa członkowskiego)³³;
- zawiadomienie, że nielegalnie wywiezione dobro kultury zostało znalezione i można je sprawdzić i złożyć wniosek w jego sprawie (w przypadku gdy państwo członkowskie, które znalazło dobro kultury i przypuszcza lub jest pewne, że obiekt ten został nielegalnie wywieziony z innego państwa)³⁴;

³¹ W przypadku obszaru prawnego dotyczącego „dóbr kultury” właściwe organy są władzą centralną według określenia w art. 4 Dyrektywy 2014/60 / UE. Oprócz tych władz, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o powołaniu i zarejestrowaniu innych właściwych organów.

³² Art. 5.1. pkt 1 Dyrektywy 2014/60/UE oraz Artykułu 5, paragraf 2 Dyrektywy 2014/60/UE.

³³ Art. 5.1. pkt 1 Dyrektywy 2014/60/UE.

³⁴ Art. 5.1. pkt 2 oraz art. 5.1. pkt 3 Dyrektywy 2014/60/UE.

- zawiadomienie, że procedury zwrotu zostały rozpoczęte (państwo członkowskie z którego dobro kultury zostało wywiezione niezgodnie z prawem rozpoczyna procedury związane ze zwrotem dobra)³⁵.

Konstrukcja systemu IMI pozwala realizować wskazane procedury poprzez funkcje komunikacji:

- jeden-do-jednego (wniosek), która umożliwia właściwemu organowi uzyskanie informacji z innego państwa członkowskiego lub wysyłanie wniosków dotyczących działań i środków w odniesieniu do zwrotu dóbr kultury (np. szukając określonego dobra kultury w zidentyfikowanym państwie członkowskim);
- jeden-do-wielu (powiadomienie), która umożliwia właściwemu organowi zaangażowanie wielu państw członkowskich w działaniach związanych ze zwrotem przedmiotu kultury.

W module systemu IMI dotyczącym zwrotu dóbr kultury przewidziano również budowę repozytorium informacji dotyczących m.in. ustawodawstwa państw wspólnoty dotyczącego zwrotu dóbr kultury, jednakże w związku z brakiem implementacji przepisów Dyrektywy 2014/60/UE przez wszystkie państwa członkowskie pracę nad repozytorium dopiero trwają.

4. Wykorzystywanie modułu IMI do stosowania Dyrektywy 2014/60/UE

Mimo, że w grudniu 2015 r. minął termin implementacji Dyrektywy 2014/60/UE moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury został przez Komisję udostępniony dopiero w czerwcu 2016 r. Opóźnienie to wiązało się z problemami technicznymi oraz brakiem rejestracji części państw członkowskich w systemie IMI. Obecnie omawiany moduł jest już

³⁵ Art. 7. 1-3 Dyrektywy 2014/60/UE. Opracowane na podstawie materiałów szkoleniowych ze spotkania „Return of Cultural Objects Training” - dotyczącego funkcjonowania modułu systemu IMI do zwrotu dóbr kultury zorganizowanego w Brukseli przez Komisję ds. rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości oraz małych i średnich przedsiębiorstw UE 3 grudnia 2015 r. (niepublikowane).

funkcjonalny. Niektóre jego funkcje wymagają jeszcze dopracowania (np. tłumaczenia formularzy na języki państw członkowskich) a planowane repozytorium jest dopiero w fazie tworzenia. Mimo krótkiego okresu funkcjonowania nowego narzędzia współpracy do początku września 2016 r. przez moduł IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury podjęto szereg działań, w szczególności:

- zostały dokonane 4 bilateralne wymiany informacji za pośrednictwem modułu IMI;
- zostało wysłane jedno powiadomienie o odnalezieniu obiektu wcześniej wywiezionego z terytorium innego państwa członkowskiego;
- zostało wysłanych 58 powiadomień o poszukiwanych obiektach (3 z nich zostało zamkniętych wkrótce po wysłaniu)³⁶.

W omawianym module zarejestrowało się ponad 100 instytucji. Pomimo stosunkowo dużej ilości przesłanych wniosków w ocenie autora czteromiesięczny okres faktycznego funkcjonowania nowego narzędzia jest zbyt krótki by można było podjąć jego pełnej oceny skuteczności. Oceniając zapisy Dyrektywy 2014/60/UE, Rozporządzenia nr 1024/2012 a także techniczną stronę modułu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury, można jednak prognozować zjawiska i problemy związane z jego funkcjonowaniem. W szczególności należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 18 Rozporządzenia nr 1024/2012 nakazujące najszybsze powiadomianie osób, których dane dotyczą o przetwarzaniu ich danych osobowych oraz o przysługujących im prawach i sposobie ich wykonania. Problematyczny może być także art. 19 tego rozporządzenia zgodnie, z którym uczestnicy IMI zapewniają osobom, których dane dotyczą możliwość skutecznego wykonywania prawa dostępu do ich danych w IMI oraz prawa do żądania sprostowania niedokładnych lub niekompletnych danych a także usunięcia danych przetwarzanych niezgodnie z przepisami prawa krajowego. Rodzi się

³⁶ Dane pochodzą ze sprawozdania z czwartego spotkania grupy ekspertów „Return of Cultural Objects”, które odbyło się w Brukseli 16.09.2016 r.

bowiem pytanie, jak w praktyce będzie wyglądała procedura składnia wniosków o zwrot lub poszukiwania dobra kultury zawierających dane osobowe. W przypadku sporów prawnych związanych z realizacją Dyrektywy 2014/60/UE dostęp do danych osobowych przetwarzanych w systemie IMI może powodować komplikacje co do tego, kto i na jakim etapie sprawy ma powiadomić o tym fakcie posiadacza nielegalnie wywiezionego dobra kultury. Wniosek o sprostowanie lub usunięcie danych należy rozpatrzyć indywidualnie na podstawie stosownego prawa krajowego w zakresie ochrony danych osobowych. Zapisy te będą powodować, że w danej sprawie zastosowanie znajdą odmienne zasady przechowywania i udostępniania informacji obowiązujące w poszczególnych państwach UE, co może mieć wpływ na proces odzyskiwania dóbr kultury. Istotne dla praktyki przechowywania w systemie IMI wniosków związanych z realizacją Dyrektywy 2014/60/UE jest zagadnienie zatrzymywania danych osobowych uregulowane w art. 14 Rozporządzenia nr 1024/2012 nakazujące blokować i usuwać takie dane. W tym kontekście istotne jest wypracowanie dodatkowych sposobów archiwizacji wniosków poza modułem systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury.

Ważnym pytaniem jest to, jak sądy będą podchodziły do danych wygenerowanych przez system IMI w kontekście materiału dowodowego w sprawach o zwrot dóbr kultury. Czy wydruki z systemu IMI w praktyce sądowej będą podważane przez strony sporów a jeżeli tak to, w jaki sposób? W ocenie autora sama dokumentacja przesłana przez IMI będzie stanowiła ważny dowód zarówno w postępowaniach karnych jak i cywilnych jednakże w niektórych sytuacjach może wymagać dodatkowego potwierdzenia poprzez inne środki przekazywania informacji, na co zezwala art. 7 Dyrektywy 2014/60/UE. Przykładem może być tu wniosek o poszukiwanie nielegalnie wywiezionego dobra kultury przesłany przez moduł systemu IMI w związku z procedurą art. 5.1. pkt 1 Dyrektywy 2014/60/UE. Sama informacja o poszukiwaniach dobra kultury może po jakiś czasie stracić aktualność w związku z odnalezieniem obiektu. Istnieje wówczas zagrożenie, iż informacja

o odnalezieniu nie zostanie przesłana za pośrednictwem modułu systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury³⁷.

W związku z odrębnymi procedurami postępowań prowadzonych przez moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury odmiennie w ocenie autora będzie się kształtowała dynamika przesyłania wniosków w zależności od typu procedury. W przypadku wysyłania wniosków o dobrach kultury zidentyfikowanych jako nielegalnie wywiezione, przekazywanie ich będzie skutkowało postępowaniem zwrotnym z Dyrektywy 2014/60/UE i pozwoli ocenić skuteczność nowych regulacji i przedmiotowego modułu. Odmienna sytuacja może dotyczyć wysyłania wniosków o poszukiwania dóbr kultury. W przypadku tej procedury może powstać problem podejmowania decyzji i weryfikacji przez państwa członkowskie, jakie kryteria ma spełniać okoliczność utraty dobra by informacja ta miała być przesłana przez moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury. Jeżeli państwa będą przysyłały w tym trybie informacje o wszystkich poszukiwanych na swoim terytorium w wyniku kradzieży dobrach kultury, które potencjalnie mogą być nielegalnie wywiezione w przedmiotowy module może pojawiać się setki takich wniosków³⁸.

Oceniając możliwe problemy z wykorzystaniem modułu systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury należy wskazać na ograniczenia w procedurze dotyczącej powiadamiania zainteresowane państwa członkowskie o znalezieniu

³⁷ Autor w związku z pracą zawodową zetknął się z problemem braku powiadomień o odnalezieniu skradzionych zabytków w kontekście funkcjonowania polskiej bazy poszukiwanych zabytków „Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem”. Niestety zdarzały się sytuacje, w których organy ścigania pomimo odnalezienia skradzionego zabytku nie informowały administratorów bazy o tym fakcie. W efekcie dochodziło do sytuacji, gdy zabytek zostawał zatrzymywany przez policję ze względu na fakt figurowania w bazie, pomimo iż sama podstawa umieszczenia w bazie była nieaktualna. Podobna sytuacja może nastąpić w przypadku przesyłania przez moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury informacji o poszukiwaniach.

³⁸ W dalszej perspektywie warto rozważyć zmiany legislacyjne dające podstawy do stworzenia europejskiej bazy poszukiwanych dóbr kultury. System IMI jest przystosowany przede wszystkim do wymiany informacji po zamknięciu procedury administracyjnej na podstawie art. 14 Rozporządzenia nr 1024/2012. Dane osobowe z wniosków są blokowane a potem usuwane z systemu. Stworzenie publicznej dostępnej dla obywateli Unii Europejskiej bazy danych na podstawie informacji o poszukiwanych dobrach kultury w ocenie autora poprawiłoby bezpieczeństwo obrotu na rynku antykwarycznym.

dobrych kultur na swoim terytorium (problematyczne wydaje się także jednoznaczne stwierdzenie, czy istnieją uzasadnione podstawy aby uznać, że dane dobro zostało niezgodnie z prawem wyprowadzone z terytorium innego państwa członkowskiego)³⁹. Co prawda przepisy wyraźnie wskazują 6 miesięczny okres na sprawdzenie przez organy państwa członkowskiego, do którego wysła się ten wniosek, czy dany przedmiot jest poszukiwanym dobrem kultury jednakże nie precyzują, w jakim okresie organ ten ma zadeklarować chęć dokonania tego sprawdzenia. W praktyce, jeżeli np. w trakcie kontroli przez służbę celną przewożone dobro kultury wzbudzi wątpliwość przesłanie informacji za pośrednictwem omawianego modułu nie daje gwarancji szybkiej odpowiedzi od państwa członkowskiego.

Istotnym testem dla realizacji Dyrektywy 2014/60/UE poprzez moduł IMI będzie także kwestia trudności ze zdefiniowaniem pojęcia skarbu narodowego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że określenie nie odnosi się do wszystkich dóbr kultury tylko do takich, które mają nierozwalny związek z kulturą i historią danego kraju⁴⁰. W tym kontekście do czasu ukształtowania się linii orzeczniczej dotyczącej tego pojęcia może okazać się, że część wniosków przesłanych za pomocą systemu IMI faktycznie nie będzie dotyczyła tej kategorii dóbr kultury.

Podsumowując zagadnienie związane z przyszłym prognozowanym funkcjonowaniem systemu IMI w kontekście Dyrektywy 2014/60/UE, podkreślenia wymaga opracowanie mechanizmów pozwalających korygować powstające w ramach współpracy problemy. Wskazać tu należy cykliczne spotkania grupy ekspertów powołanej na podstawie wskazań zawartych w motywie 21 preambuły Dyrektywy 2014/60/UE. Dzięki prowadzonym dyskusjom w trakcie spotkań jak również wymiany informacji pomiędzy członkami grupy można na bieżąco korygować ewentualne błędy a także wypracowywać nowe rozwiązania mogące być podstawą do zmiany treści formularzy w module systemu IMI oraz uzupełniać repetytorium o dodatkowe

³⁹ Art. 5.1. pkt 1-3 Dyrektywy 2014/60/UE.

informacje⁴¹. Drugim mechanizmem wskazanym w art. 17 Dyrektywy 2014/60/UE są cykliczne sprawozdania, które państwa członkowskie będą przekazywać Komisji co pięć lat⁴². Informacje te są podstawą do przedstawienia przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu zbiorczego sprawozdania oceniającego stosowanie i skuteczność tego nowego instrumentu. Sprawozdanie to w razie konieczności jest przedkładane wraz z odpowiednimi wnioskami dającymi podstawę do zmian legislacyjnych. Oba mechanizmy pozwalają w skali krótko i długookresowej ocenić i poprawić skuteczność mechanizmów wypracowanych w Dyrektywie 2014/60/UE odnoszących się do systemu IMI.

5. Ocena przydatności modułu IMI dla celów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego

Analizując stworzone rozwiązania w module systemu IMI dotyczącym zwrotu dóbr kultury, można dokonać wstępnej oceny przydatności dla ochrony dziedzictwa kulturowego tego narzędzia. Warto wskazać, czym omawiany moduł różni się od innych rozwiązań w zakresie ochrony dóbr kultury funkcjonujących w międzynarodowym obrocie prawnym. Należy przede wszystkim podkreślić systemu IMI od baz danych utraconych dóbr kultury, które przez wiele lat były jednym z głównych narzędzi wykorzystywanych do zwalczania nielegalnego obrotu tego typu obiektami⁴³. Podstawową różnicą jest tu funkcja, która w pierwszym przypadku koncentruje się na możliwie

⁴⁰ Zob. A. Biondi, *The Merchant, the Thief and the Citizen: the Circulation of Works of Art within the European Union*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, s. 1173 i n.

⁴¹Zob. Informacje o spotkaniach grupy ekspertów „Return Cultural Objects” <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>> [dostęp: 19.09.2016].

⁴² Pierwsze sprawozdanie ma zostać przekazane przez państwa członkowskie do dnia 18 grudnia 2020 r.

⁴³ Szerzej O. Jakubowski, *Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury jako element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89, s. 11-20.

szybkim przekazywaniu informacji umożliwiających zwrot dzieła a w drugim na ich gromadzeniu i udostępnianiu w ograniczonym lub szerokim zakresie⁴⁴. Warto zaznaczyć, że wiele baz danych ogranicza swoje zasoby do skradzionych i przywłaszczonych dóbr kultury, tak jest w przypadku międzynarodowej bazy Interpolu „Stolen Works of Art”⁴⁵. Wiąże się to z tym, że krajowe przepisy eksportowe podlegają częstym zmianom: dobro kultury wymagające pozwolenia na wywóz za granicę w danym roku może już w następnym roku pozwolenia nie wymagać.

Pewne podobieństwo do działania modułu systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury w związku z wymianą informacji można dostrzec w funkcjonowaniu sieci organów ścigania i ekspertów właściwych w dziedzinie dóbr kultury (EU CULTNET)⁴⁶. Innym podobnym narzędziem jest sieć ARCHEO, która skupia specjalistów i ekspertów zaangażowanych w ochronę dziedzictwa kulturowego i ma na celu ułatwienie identyfikacji podejrzanych przedmiotów oraz wymianę doświadczeń przez funkcjonariuszy służby celnej zajmujących się tym zagadnieniem⁴⁷. Funkcjonowanie sieci ARCHEO jest wspierana przez WCO (World Customs Organization). WCO zaleca korzystanie z tego narzędzia w celu usprawnienia identyfikacji i weryfikacji przewożonych dóbr kultury⁴⁸. Wskazane systemy wymiany informacji o utraconych dobrach kultury służą przede wszystkim wymianie informacji pomiędzy ekspertami a co za tym idzie nie mają tak sformalizowanego stanu prawnego co system IMI.

⁴⁴ W zależności od faktu czy dana baza jest udostępniona jedynie organom ścigania czy też jest bazą otwartą dla większej ilości podmiotów.

⁴⁵ K. Kind, *The Role of INTERPOL in the Fight Against the Illicit Trafficking in Cultural Property*, [w:] *Crime in the Art and Antiquities World Illegal Trafficking in Cultural Property*, (red.), S. Manacorda, D. Chappell, New York, 2011, s. 175-177.

⁴⁶ Sieć funkcjonuje w związku z Rezolucją Rady UE nr 14232/12 z dnia 4 października 2012 r. (17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143).

⁴⁷ Wymiana informacji elektronicznej odbywa się na platformie CENcomm o nazwie kodowej Archeo. Opracowana jest przez RILO (Regional Intelligence Liaison Offices) dla Europy Zachodniej i hostowanej przez WCO (World Customs Organization), <<http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/trafficking-of-cultural-objects.aspx>> [dostęp: 19.09.2016].

⁴⁸ Zob. WCO Council Resolution on the Role of Customs in Preventing Illicit Trafficking of Cultural Objects adopted in July 2016; <<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2016/july/~media/5F40621127BD4E2EA366EB868D8817C2.ashx>> [dostęp: 19.09.2016].

Dokonując oceny przydatności dla ochrony dziedzictwa kulturowego modułu systemu IMI dotyczącego zwrotu dóbr kultury, należy zwrócić uwagę na ograniczenia tego narzędzia. W szczególności należy podkreślić, że zakres działania omawianego modułu będzie ograniczał się do realizacji Dyrektywy 2014/60/UE a co za tym idzie będzie miał wpływ na ograniczenie przemytu faktycznie jedynie na obszarze Unii Europejskiej w zakresie rzeczy sklasyfikowanych jako narodowe dobra kultury. Narzędzie to w obecnym stanie prawnym nie będzie można bezpośrednio wykorzystać do zwalczania nielegalnego obrotu dobrami kultury wwiezionymi na teren Unii Europejskiej z państw trzecich. Pomimo wskazanych ograniczeń wykorzystanie systemu IMI do realizacji postanowień Dyrektywy 2014/60/UE może być pierwszym krokiem do tworzenia dalszych form współpracy administracyjnej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego co postulują eksperci⁴⁹. Reasumując należy wskazać, że moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury jest rozwiązaniem nowatorskim, które może w dużym stopniu uzupełnić obecne rozwiązania dotyczące zwalczania nielegalnego wywozu dóbr kultury na terenie Unii Europejskiej.

Zakończenie

Moduł systemu IMI dotyczący zwrotu dóbr kultury jest nieodłączną częścią zmian w europejskim systemie kontroli wywozu dóbr kultury wprowadzonych przepisami Dyrektywy 2014/60/UE. Bez sprawnie działającego narzędzia wymiany informacji rozwiązania prawne wprowadzone tym aktem prawnym mogą mieć ograniczoną skuteczność. Zakres wykorzystania nowego modułu systemu IMI w poszczególnych krajach implementujących Dyrektywę może być odmienny, ponieważ to państwa członkowskie decydują jakie organy

⁴⁹ Zob. Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union by the CECOJI-CNRS – UMR 6224 Contract No. Home/2009/ISEC/PR/019-A2, Final Report – October 2011, s. 216-217;
<http://ec.europa.eu/homeaffairs/doc_centre/crime/docs/Report%20Trafficking%20in%20cultural%20goods%20EN.pdf> [dostęp: 19.09.2016].

mają być w nim zarejestrowane. Dopiero po implementacji rozwiązań prawnych przez wszystkie państwa przyjdzie czas na kompleksowe badanie nowego narzędzia. Prawdziwym testem dla ocenianego modułu będzie sytuacja, gdy rozpoczną się pierwsze postępowania o zwrot nielegalnie wywiezionego dobra kultury na podstawie Dyrektywy 2014/60/UE z wykorzystaniem informacji przysłanych przez system IMI.

Bibliografia

- Biondi A., *The Merchant, the Thief and the Citizen: the Circulation of Works of Art within the European Union*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, s. 1173-1195.
- Jakubowski O., *Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury jako element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89, s.11-20.
- Jakubowski O., *Illegal export of cultural heritage after the opening of borders in the Schengen Area*, [w:] *Stop heritage crime - Good practices and recommendations*, Warszawa 2011.
- Kind K., *The Role of INTERPOL in the Fight Against the Illicie Trafficking in Cultural Property*, [w:] *Crime in the Art and Antiquities World Illegal Trafficking in Cultural Property*, (red.), S. Manacorda, D. Chappell, New York 2011, s. 175-177.
- Schneider M., *Protection and Return of Cultural Objects- the Interplay of Law and Ethics* [w:] *Realising cultural heritage law: Festschrift for Patrick Joseph O'Keefe*, United Kingdom Institute of Art and Law 2013, s. 130-131.
- Stamatoudi I.A., *Cultural Property Law and Restitution. Commentary to International Conventions and European Union Law*, Northampton 2011.
- Stec P., *Dyrektywa 93/7/EWG z perspektywy dwóch dekad funkcjonowania*, „Santander Art and Culture Law Review” 2015, nr 1, s. 104-105.
- Stec P., *Zwrot dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium UE*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2010, nr 7/8, s.101-102.

Wykaz aktów prawnych

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE 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 (wersja przekształcona: Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014 ze zm.).

- Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. WE L 074 z 27.03.1993, s. 74 ze zm.).
- Konwencja UNIDROIT w sprawie skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury podpisana w Rzymie w dniu 24 czerwca z 1995 r.
- Rezolucja Rady UE nr 14232/12 z dnia 4 października 2012 r. (17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 316 z 14.11.2012, s. 1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1210/2003 z dnia 7 lipca 2003 r. dotyczące niektórych szczególnych ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych z Irakiem oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2465/96 (Dz. Urz. UE L 169 z 08.7.2003, s. 6).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1332/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r. zmieniające Rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz. Urz. UE L 335 z 14.12.2013, s. 3).
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r. (Dz. Urz. UE L 324 z 22.11.2012 s. 1).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz. Urz. UE z 2008 r. C 115, s. 47, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE z 2012 C nr 326, s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 13).

Wykaz stron internetowych w kolejności w jakiej zostały powołane

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A111017b>
- [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0311_/com_com\(2013\)0311_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0311_/com_com(2013)0311_pl.pdf) [dostęp: 20.09.2016].
- www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Works-of-art/Stop-heritage-crime [dostęp: 20.09.2016].
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.159.01.0001.01.ENG [dostęp: 20.09.2016].
- http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3313&news=1&mod_groups=1&month=05&year=2016&Lang=PL [dostęp: 19.09.2016].
- <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/wsparcie-przedsiębiorczosci/instrumenty-pomocy-przedsiębiorcom-na-ryнку-unii-europejskiej/system-wymiany-informacji-na-ryнку-wewnetrznym-imi> [dostęp: 19.09.2016].

http://ec.europa.eu/internal_market/iminet/_docs/training/roles_responsibilities_pl.pdf [dostęp: 19.09.2016].

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204> [dostęp: 19.09.2016].

<http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/trafficking-of-cultural-objects.aspx> [dostęp: 19.09.2016].

http://ec.europa.eu/homeaffairs/doc_centre/crime/docs/Report%20Trafficking%20in%20cultural%20goods%20EN.pdf [dostęp: 19.09.2016].

http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2016/july/~/_media/5F40621127BD4E2EA366EB868D8817C2.ashx [dostęp: 19.09.2016].
[dostęp: 20.09.2016].