

Viktoriya Serzhanova\*  
Jan Plis\*\*

## Ochrona dziedzictwa narodowego jako przesłanka ograniczenia swobód rynku wewnętrznego UE

### Wprowadzenie

Dziedzictwo narodowe stanowi o tożsamości danego państwa. Dlatego istotną kwestią jest jego ochrona, tak aby wartość ta służyła nie tylko obecnie żyjącym, ale przede wszystkim przyszłym pokoleniom.

Przez dziedzictwo narodowe należy rozumieć dziedzictwo danego narodu. Na dziedzictwo narodowe *sensu largo* składa się także historia oraz język danego narodu<sup>1</sup>.

Należy stwierdzić, że kultura narodowa w czystej postaci nie istnieje. Najczęściej nawiązuje ona do przeszłości państwa – do jego historii i tradycji, uwzględniając przy tym aspekt wielonarodowościowy oraz wyznaczniki.

Najistotniejszym elementem dziedzictwa narodowego jest dziedzictwo kulturowe. Pojęcie to należy rozumieć jako „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia

---

\* Dr hab. **Viktoriya Serzhanova** – prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierownik Katedry Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji, e-mail: viktorija@ur.edu.pl

\*\*Dr **Jan Plis** – Katedra Ustrojów Państw Europejskich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, e-mail: janplis@gmail.com.

<sup>1</sup> J. Pruszyński, *Kultura – kultura prawna – dziedzictwo kultury*, w: *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czaplinski, Warszawa 2006, s. 680. Interesujące rozważania na temat przenikania wzorców kulturowych znaleźć można u: P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 86.

prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”<sup>2</sup>.

Dziedzictwo kultury można podzielić na dziedzictwo materialne i niematerialne. Do dziedzictwa materialnego zaliczane są wszelkie materialne przejawy kulturowej twórczości człowieka. Są to przede wszystkim dobra kultury, a pośród nich zabytki. Zgodnie z treścią Konwencji UNESCO o ochronie dziedzictwa niematerialnego sporządzonej w Paryżu w dniu 17 października 2003 r. niematerialne dziedzictwo kultury oznacza „praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego”<sup>3</sup>. Niematerialne dziedzictwo kulturowe przejawia się m.in. w następujących dziedzinach: a) tradycje i przekazy ustne, w tym język jako nośnik niematerialnego dziedzictwa kulturowego; b) sztuki widowiskowe; c) zwyczaje, rytuały i obrzędy świąteczne; d) wiedza i praktyki dotyczące przyrody i wszechświata; e) umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym<sup>4</sup>.

Dziedzictwem politycznym narodu jest historia jego bytu państwowego na terytorium określanym granicami, idee będące jego siłą sprawczą, programy i hasła pobudzające do działania dla dobra ojczyzny, wreszcie pamięć o znaczących epizodach historii, o zdarzeniach na nią zasługujących i o osobach zasłużonych dla polityki, kultury, nauki i sztuki. Dziedzictwem duchowym kształtującym osobowość w pozytywnym tego słowa znaczeniu jest religia mająca bardzo wyraźne odniesienia kulturalne we wszystkich dziedzinach życia. Język danego narodu uznaje się natomiast za dziedzictwo leksykograficzne<sup>5</sup>.

Dziedzictwo kultury obejmuje również dziedzictwo sztuki lub inaczej dziedzictwo artystyczne. Innymi dobrami prawnie chronionymi, a składa-

---

<sup>2</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna. Prawo. Praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 132–133.

<sup>3</sup> Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r., Dz.U. z 2011 r. nr 172, poz. 1018.

<sup>4</sup> Działalność UNESCO w istotny sposób przyczyniła się do promocji, a zarazem ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Unia Europejska jako sygnatariusz Konwencji zobowiązana jest do wprowadzania rozwiązań prawnych mających na celu ochronę dziedzictwa niematerialnego. Niemniej problematyka ta ma znaczenie marginalne w kontekście możliwości ograniczenia swobód rynku wewnętrznego UE (ograniczenia te dotyczą przede wszystkim obrotu materialnymi dobrami kultury). Dlatego też autorzy w sposób zamierzony pominęli zagadnienie ochrony dziedzictwa niematerialnego.

<sup>5</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle...*, op.cit., s. 132–133.

jącymi się na dziedzictwo kultury, są również symbole państwowe: godło, barwy i hymn. Są to wartości o charakterze niematerialnym, jednakże ich ochrona sprowadza się w praktyce do objęcia nią przedmiotów (rzeczy), które posiadają cechy pozwalające określić je jako nośniki wskazanych wartości patriotycznych. Znieważenie godła lub flagi państwowej jest nie tylko naruszeniem norm moralnych czy obyczajowych, lecz także naruszeniem obowiązującego prawa.

## **Geneza oraz istota polityki UE w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego**

Początki integracji europejskiej, urzeczywistniane w postaci Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej powołanej na mocy traktatów rzymskich, miały na celu głównie integrację w płaszczyźnie ekonomicznej oraz zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej między państwami członkowskimi. Kwestię współpracy kulturalnej, a w szczególności problematykę dotyczącą ochrony dziedzictwa kulturowego Europy, traktowano jedynie jako nurt poboczny. Wraz z rozwojem integracji dochodziło do poszerzania zakresu przedmiotowego działalności Wspólnot Europejskich. Dziś kultura oraz ochrona europejskiego dziedzictwa kulturowego stanowią w pełni uprawnioną płaszczyznę działania Unii Europejskiej. Obecnie szeroka zinstytucjonalizowana współpraca państw członkowskich pozwala mówić o wspólnej, zintegrowanej na wielu płaszczyznach Europy, co dotyczy również współpracy kulturalnej.

Podstawą prawną podejmowania i realizacji polityki kulturalnej przez Unię Europejską jest art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup> (dawny art. 151 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Zgodnie z jego treścią Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego (ust. 1). Unia zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, wspiera i uzupełnia ich działania w następujących dziedzinach: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym (ust. 2). Należy zauważyć, że polityka kulturalna Unii Europejskiej ma charakter subsydiarny w stosunku do polityk państw członkowskich.

---

<sup>6</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) z dnia 17 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569; wersja skonsolidowana: Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.

Oparta jest na ścisłej współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, takimi jak: Rada Europy czy UNESCO (ust. 3).

Na podstawie wyżej wskazanej regulacji Unia Europejska zaczęła systematycznie wspierać działalność kulturalną. Polityka kulturalna jest realizowana przez wspieranie rozwoju kultury i ochrony dziedzictwa kultury poszczególnych narodów Europy przy zagwarantowaniu im regionalnej różnorodności, bez narzucania konieczności harmonizacji polityk kulturalnych poszczególnych państw członkowskich. Tym właśnie celom ma służyć zapewnienie odpowiednich narzędzi normatywnych, jak również stworzenie odpowiednich warunków finansowania. Ponadto Unia Europejska jest, na podstawie przedstawionych norm prawnych, zobowiązana do uwzględniania aspektów kultury we wszystkich swych przedsięwzięciach<sup>7</sup>.

Działalność kulturalna w Unii Europejskiej obejmuje trzy płaszczyzny aktywności. Po pierwsze, działania, które służą ochronie europejskiego dziedzictwa kultury, czyli zachowaniu tego, co już zostało stworzone w przeszłości. Po drugie, wspieranie i realizację takich przedsięwzięć, które służą dalszemu rozwijaniu i tworzeniu europejskiego dziedzictwa kultury. Po trzecie, działalność kulturalna w Unii Europejskiej polega na promocji kultury europejskiej<sup>8</sup>.

Należy podkreślić, że, w ramach działalności legislacyjnej Unii Europejskiej, zgodnie z art. 167 pkt 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zakazana jest jakakolwiek harmonizacja prawa ochrony dziedzictwa kultury państw członkowskich.

### **Kategorie ograniczeń swobód rynku wewnętrznego UE ze względu na ochronę dziedzictwa narodowego**

Ochrona dziedzictwa narodowego może występować jako przesłanka ograniczania swobód rynku wewnętrznego UE. Ze względu na kategorię unormowania można wyróżnić trzy grupy tego typu ograniczeń: traktatowe, wynikające z postanowień prawa wtórnego oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Ograniczenia traktatowe można odnaleźć w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z art. 36 TFUE „ochrona dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej” stanowi jedną z przesłanek ograniczenia swobody przepływu towarów (tzw. klauzula derogacyjna). Należy podkreślić, że ze względu na fakt, iż przesłanki

---

<sup>7</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 256–257.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 257.

tej dotyczą jedynie pośrednio dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), przedstawiciele doktryny prawa europejskiego rzadko poddają ją szerszym analizom<sup>9</sup>.

Należy podkreślić, że wbrew próbom podejmowanym przez niektóre państwa członkowskie dobra kultury nie zostały wyłączone z wewnątrz-unijnego obrotu towarowego<sup>10</sup>. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej posiadanie przez określone przedmioty wartości historycznej czy artystycznej nie pozbawia ich cech towarów<sup>11</sup>.

Status dóbr kultury jako towaru nadal wywołuje liczne wątpliwości. Jak słusznie zauważył Miłosz Andruskiewicz, „obok wartości handlowej niewątpliwie istnieje wartość kulturowa, niedająca się zredukować do wymiaru czysto ekonomicznego. To właśnie tę wartość biorą pod uwagę państwa, które wprowadzają ograniczenia w zakresie obrotu dobrami kultury. Nie ulega więc wątpliwości, iż w przypadku dóbr kultury ma miejsce swoisty konflikt – z jednej strony ich wartości historycznej, artystycznej czy archeologicznej, a z drugiej strony – wartości handlowej (komercyjnej)”<sup>12</sup>.

W systemie prawa Unii Europejskiej zasadą jest, że obrót dobrami kultury – poza przypadkami, o których jest mowa w traktatowej regulacji derogacyjnej – jest nieograniczony. Niemniej państwo członkowskie, na podstawie przepisu derogacyjnego – zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz powstrzymując się od działań o charakterze arbitralnej dyskryminacji – może ograniczyć wywóz dóbr kultury ze swojego terytorium<sup>13</sup>.

Należy zauważyć, że w prawie Unii Europejskiej, zarówno pierwotnym, jak i wtórnym, brak jest definicji legalnej dobra kultury. Także TSUE, jak dotąd, nie wypowiedział się w tej kwestii. Stąd wypracowanie wspólnej dla wszystkich państw członkowskich definicji dóbr kultury wydaje się bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. Gdy weźmie się pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że to do państw członkowskich należy dookreślenie treści terminu „dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej” w ramach ich wewnętrznych porządków prawnych<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. orzeczenie z 10 grudnia 1968 r. w sprawie *Komisja v. Włochy*, 7/68, ECR 1968, s. 423; orzeczenie z 30 kwietnia 2009 r. w sprawie *LIBRO*, C-531/07, ECR 2009, s. I-3717.

<sup>10</sup> A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 303.

<sup>11</sup> Zob. orzeczenie ETS z 10 grudnia 1968 r. w sprawie *Komisja v. Włochy*, 7/68, ECR 1968, s. 423.

<sup>12</sup> M. Andruskiewicz, *Publicznoprawne przestanki derogacyjne w swobodnym przepływie towarów w Unii Europejskiej*, Poznań 2012, s. 157–158.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>14</sup> M. Niedźwiedź, *Obrót dobrami kultury w Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 53–54, za M. Andruskiewicz, A. Biondi, *The Merchant, the Thief and the Citizen: the Cir-*

Państwa członkowskie UE w różny sposób definiują pojęcie dóbr kultury (dziedzictwa kulturowego)<sup>15</sup>. Niekiedy wyliczają konkretne obiekty, które są objęte ograniczeniem obrotu. Inną metodą możliwą do przyjęcia jest system klasyfikacji, gdzie dopiero decyzja w indywidualnym przypadku rozstrzyga, czy do danego przedmiotu odnoszą się ograniczenia w obrocie handlowym. Niektóre państwa stosują test „ściśłego związku” dla oceny znaczenia danego przedmiotu dla ich narodowego dziedzictwa kulturowego.

Wartymi szczególnej uwagi są kryteria tzw. Komitetu *Waverly*, mające zastosowanie w Wielkiej Brytanii. Sprowadzają się one do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

1. Czy dany obiekt jest związany tak ściśle z brytyjską historią i życiem, że jego utrata stanowiłaby niepowetowaną stratę?
2. Czy ma on szczególną wartość estetyczną?
3. Czy ma on szczególne znaczenie dla studiów w pewnych dziedzinach sztuki, nauki i historii?<sup>16</sup>

Należy zauważyć, że Komisja Europejska zaproponowała określenie dóbr kultury przez zastosowanie kryteriów brytyjskiego Komitetu *Waverly*<sup>17</sup>. Gdy weźmie się pod uwagę stanowisko Komisji, należy przyjąć, że pojęcie dóbr kultury, których ochrona stanowi wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów, nie obejmuje jakichkolwiek przedmiotów, które mają wartość artystyczną, historyczną bądź archeologiczną, ale chodzi tu przede wszystkim o skarby narodowe (przedmioty dumy i pietyzmu narodowego)<sup>18</sup>.

Istotnym dla zastosowania derogacji ochrony dóbr kultury problemem – dotychczas nierozstrzygniętym ze względu na brak orzecznictwa Trybunału – jest ustalenie, czy pojęcie dóbr kultury odnosi się do wszelkich dóbr, które znajdują się w granicach danego państwa członkowskiego, nie-

---

*cultation of Works of Art within the European Union*, “Common Market Law Review”, nr 34/1997, s. 1178–1180.

<sup>15</sup> Należy zauważyć, że już na etapie projektu TEWG ujawniły się istotne różnice w zakresie interpretacji pojęcia dóbr kultury. Brzmienie angielskie czy francuskie posługiwało się terminem „skarby narodowe” – *national treasures, tresors nationaux*, ale już w wersji niemieckiej używało się pojęcia „narodowych dóbr kultury” – *Kulturgut*, we włoskiej zaś określenia „dziedzictwa narodowego” – *patrimonio nazionale*.

<sup>16</sup> M. Niedźwiedz, op.cit., s. 55–56.

<sup>17</sup> W. Paczulski, *Handel dziełami sztuki w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 331; A. Biondi, op.cit., s. 1181; M. Andruszkiewicz, op.cit., s. 160.

<sup>18</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga – prawo gospodarcze*, Toruń 1995, s. 48; R. Skubisz, *Swoboda przepływu towarów*, w: *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2006, s. 225.

zależnie od tego, czy są one wytworem jego kultury<sup>19</sup>. W doktrynie są prezentowane dwa stanowiska wobec tego problemu<sup>20</sup>. Część autorów uważa, że związek taki jest niezbędny, aby móc skorzystać z tej przesłanki derogacyjnej<sup>21</sup>. Inni autorzy z kolei twierdzą, że przedmioty o szczególnym znaczeniu historycznym lub artystycznym mogą zostać uznane za dobra kultury niezależnie od ich związku z danym państwem i w stosunku do nich kraje członkowskie, chcąc zakazać ich wywozu, będą mogły powoływać się na przesłankę derogacyjną ochrony narodowych dóbr kultury<sup>22</sup>.

Następną kwestią, w stosunku do której także brak jest stanowiska TSUE, jest to, czy w zakresie terminu „dobra kultury” mieszczą się także takie przedmioty, które mają szczególną wartość artystyczną, historyczną czy archeologiczną tylko dla pewnego regionu kraju członkowskiego. Część przedstawicieli doktryny uważa, że pojęcie to obejmuje również dobra o znaczeniu regionalnym<sup>23</sup>.

Niestety, dotychczas brak jest orzeczeń Trybunału, które w sposób bezpośredni rozstrzygałyby analizowane tutaj problemy. Niemniej jednak sformułowanie wspólnej dla wszystkich krajów członkowskich definicji dóbr kultury, choć niezwykle istotne dla określenia przedmiotowego zakresu zastosowania analizowanej przesłanki derogacyjnej, wydaje się niemożliwe.

Można tu podać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, prawo do zdefiniowania narodowych dóbr kultury jest silnie zakorzenione w zasadzie równości i suwerenności państw. Po drugie, stoją temu na przeszkodzie w dalszym ciągu istniejące różnice kulturowe między poszczególnymi krajami członkowskimi. Po trzecie, mimo upływu znacznego okresu, wciąż jeszcze nie ucichły spory o zwrot dóbr kultury zagrabionych w czasie II wojny światowej.

W świetle powyższych analiz nie ulega najmniejszej wątpliwości, że dobra kultury w Unii Europejskiej znajdują się niejako na dwóch poziomach reglamentacji. Oznacza to, że zdecydowana większość dóbr kultury może korzystać z w zasadzie niczym nieograniczonego swobodnego przepływu na całym rynku wewnętrznym. Natomiast szczególnie cenne dla narodowego dziedzictwa kulturowego obiekty – skarby narodowe (przedmioty dumy i pietyzmu narodowego) są w szczególny sposób chronione przez systemy prawne poszczególnych krajów członkowskich. Tylko środki do-

---

<sup>19</sup> K. Zeidler, *Spór wartości prawie ochrony dóbr kultury*, w: *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004, s. 93.

<sup>20</sup> M. Niedźwiedź, op.cit., s. 54–55.

<sup>21</sup> R. Skubisz, op.cit., s. 225.

<sup>22</sup> A. Biondi, op.cit., s. 1181.

<sup>23</sup> M. Andruszkiewicz, op.cit., s. 161.

tyczące tej ostatniej kategorii dóbr kultury mogą zostać uzasadnione na podstawie traktatowej regulacji derogacyjnej w swobodnym przepływie towarów.

W związku z omawianą problematyką warto także zwrócić uwagę na dwa, wydawałoby się tożsame terminy, tj. „przepływ towarów” oraz „handel towarami”. Powyższe pojęcia nie są jednakże identyczne, gdyż istnieje przepływ towarów, który nie jest zarazem wymianą handlową. Taka sytuacja ma miejsce np. w przypadku wystaw odwiedzających różne państwa członkowskie. Dlatego też można dokonać rozróżnienia wymiany kulturalnej i wymiany handlowej. W ramach tej pierwszej dobra kultury nie będą traktowane jako towar, ale jako przedmioty wymiany kulturalnej. W drugiej natomiast sytuacji dobra kultury będą stanowiły przedmiot wymiany komercyjnej o określonej wartości pieniężnej. Nie ulega wątpliwości, że postanowienia TFUE odnoszące się do swobodnego przepływu towarów odnoszą się zarówno do sytuacji mających charakter transakcji handlowych, jak i tych pozbawionych tej własności<sup>24</sup>. Powyższe rozróżnienie jest istotne, jeżeli chodzi o możliwość powoływania się państw członkowskich na przesłankę derogacyjną ochrony dóbr kultury. Wydaje się, że kraje członkowskie mogą powołać się na przesłankę ochrony dóbr kultury jedynie w przypadku, kiedy określone dobro – w ramach swobodnego przepływu towarów – stanowi przedmiot wymiany handlowej (komercyjnej). Nie mogą natomiast skorzystać z takiej możliwości w sytuacji, gdy dane dobro kultury, będące przedmiotem dumy i pietyzmu narodowego, korzysta z zasady swobodnego przepływu towarów w ramach wymiany kulturalnej.

## **System ochrony dóbr kultury w prawie wtórnym UE**

W kontekście analizy przesłanki ochrony dóbr kultury należy również dokonać przynajmniej krótkiej charakterystyki najważniejszych elementów systemu ochrony dóbr kultury w Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługują dwa akty prawa wtórnego Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że dobra kultury wzbudzają zainteresowanie nie tylko inwestorów, ale także przestępców, tak więc prawo unijne próbuje przeciwdziałać ich nielegalnemu obrotowi. Szczególnie niebezpieczna sytuacja powstała w UE po zniesieniu granic między państwami członkowskimi. Od 1 stycznia 1993 r. zaistniało poważne niebezpieczeństwo nielegalnego wywozu dóbr kultury z państw członkowskich o restrykcyjnych regulacjach w zakresie obrotu dobrami kultury do państw człon-

---

<sup>24</sup> M. Niedźwiedz, *op.cit.*, s. 25–26.



kowskich o liberalnym reżimie w tym zakresie, a nawet poza obszar Unii. W zasadzie żadne państwo członkowskie, które stosowało ograniczenia wywozowe dotyczące własnych dóbr kultury, nie podejmowało jakichkolwiek wysiłków, aby zapobiec opuszczeniu z jego terytorium dóbr kultury pochodzących z innych państw. Takie właśnie okoliczności leżały u podstaw wydania unijnej regulacji dotyczącej zewnętrznego aspektu przepływu dóbr kultury (tj. wywozu poza unijny obszar celny) – rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury<sup>25</sup>.

Adresatami tego aktu prawnego są państwa członkowskie. Jego celem jest zapewnienie ochrony na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej tych dóbr kultury, które stanowią, zgodnie z ustawodawstwem państw członkowskich, skarby narodowe. Zgodnie z prawem unijnym eksport dóbr kultury opiera się na pozwoleniu organów krajowych, ważnym na całym terytorium Unii Europejskiej. Obowiązek uzyskania pozwolenia dotyczy dóbr kultury wymienionych w aneksie do rozporządzenia<sup>26</sup>. Organ upoważniony do wydawania pozwoleń na wywóz dóbr kultury może odmówić wydania pozwolenia, w przypadku gdy dane dobra kultury podlegają ustawodawstwu chroniącemu narodowe dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

Drugim aktem prawnym jest 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<sup>27</sup>.

Zgodnie z treścią dyrektywy skarby narodowe nielegalnie wywiezione z danego kraju muszą być zwrócone. Określa ona także współpracę między organami krajowymi w tym zakresie. Celem dyrektywy w spra-

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skonsolidowana); Dz. Urz. L 39 z 10.02.2009. Zastąpiło ono tekst pierwotny rozporządzenia Rady (EWG) nr 3911/92 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. L 395 z 31.12.1992 ze zm.).

<sup>26</sup> W aneksie do rozporządzenia przedstawiono rozbudowany katalog dóbr kultury, które podlegają ograniczeniom w związku z wywozem poza terytorium UE. Nie wszystkie dobra kultury podlegają ograniczeniom wywozowym, dotyczy to tylko dóbr kultury, które spełniają kryterium wieku oraz ich wartość odpowiada ustalonym w rozporządzeniu progom finansowym.

<sup>27</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014. Dyrektywa ta stanowi wersję ujednoczoną dyrektywy 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 ze zm.).

wie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego jest zapewnienie fizycznego zwrotu dóbr kultury, które stanowią skarby narodowe państw członkowskich, nielegalnie wywiezionych z terytorium danego państwa. Obowiązek zwrotu obejmuje wszystkie kraje członkowskie, bez względu na to, czy dobra kultury przywieziono bezpośrednio z terytorium państwa, które ma do nich prawo, czy też nawet z państwa trzeciego, dokąd najpierw zostały one wywiezione. Zwrotowi podlegają dobra należące do kategorii wymienionych w aneksie do dyrektywy oraz inne stanowiące integralną część publicznych zbiorów i umieszczone w rejestrach muzeów, archiwów, bibliotek oraz kościołów. Jednakże ich wywóz musiał mieć miejsce w dniu 1 stycznia 1993 r. lub nastąpić po tej dacie i odbyć się w sposób nielegalny. Każde z państw członkowskich ma możliwość poszerzenia zarówno tego terminu, jak i kategorii rzeczy w stosunku do dóbr wymienionych w aneksie do dyrektywy.

Dobra kultury, które zostały w sposób nielegalny wywiezione z terytorium państwa członkowskiego, powinny zostać zwrócone zgodnie z procedurą przewidzianą w tej dyrektywie. W sytuacji odmowy zwrotu dóbr przez każdorazowego posiadacza zwrot przymusowy może zostać orzeczony jedynie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego państwa położenia rzeczy. Prawo unijne przewiduje terminy przedawnienia na wszczęcie postępowania o zwrot, które wynosi trzy lata od dowiedzenia się przez państwo żądające o położeniu dobra i tożsamości jego posiadacza<sup>28</sup>.

## **Ochrona narodowych dóbr kultury w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE**

Do tej pory Trybunał wydał dwa rozstrzygnięcia, które dotyczyły przesłanki ochrony narodowych dóbr kultury. Pierwsze z tych rozstrzygnięć odnosiło się do stosowanego przez Włochy podatku eksportowego przy wywozie towarów posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną. Rząd włoski usprawiedliwiał kwestionowaną regulację na podstawie przesłanki ochrony dóbr kultury. TSUE nie uznał jednak włoskiej argumentacji, podkreślając, że aby powołać się na ochronę tej wartości, państwa członkowskie muszą przestrzegać ograniczeń nałożonych przez regulację derogacyjną zarówno w odniesieniu do celu, który ma być osiągnięty, jak i charakteru środków stosowanych do jego osiągnięcia. Dlatego też nałożenie podatku na eksport towarów mających wartość

---

<sup>28</sup> A. Kuś, *Publicznoprawne pozataryfowe i parataryfowe instrumenty reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą*, Bydgoszcz–Szczecin–Lublin 2006, s. 247.

artystyczną, historyczną lub archeologiczną zostało uznane za niezgodne z postanowieniami Traktatu<sup>29</sup>.

W drugim rozstrzygnięciu, które jedynie pośrednio odnosiło się do analizowanej tutaj przesłanki derogacyjnej, TSUE, zgodnie ze swoim wcześniejszym, utrwalonym orzecnictwem, opowiedział się za zawężającą interpretacją tej podstawy. Stwierdził bowiem, że cel, którym jest ochrona książki jako dobra kultury, nie może stanowić powodu uzasadniającego dla środka krajowego (tj. austriackich regulacji zakazujących importerom książek w języku niemieckim ustalania niższych cen niż cena detaliczna ustalona lub zalecana przez wydawcę w kraju wydania) niezgodnego z traktatowym zakazem stosowania ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym w imporcie towarów, gdyż ogólna ochrona różnorodności kulturalnej nie może być uważana za objętą zakresem „ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej” w rozumieniu przepisu derogacyjnego<sup>30</sup>.

### **Ograniczenia w obrocie dobrami kultury wynikające z ochrony wartości konstytucyjnych**

Oprócz omówionych powyżej przesłanek zawartych w prawie UE warto zwrócić uwagę na możliwość zastosowania ograniczeń swobód rynku wewnętrznego UE wynikających z prawa krajowego. Wraz z poszerzeniem zakresu swobód unijnych wzrasta liczba przesłanek uzasadniających ich ograniczenie ze względu na ochronę ogólnego interesu państwa. Jak pokazuje orzecznictwo TSUE, państwo członkowskie ma możliwość wprowadzenia ograniczeń swobód ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych, która stanowi nadrzędny aspekt interesu publicznego<sup>31</sup>. Ograniczenia te powinny być jednak zgodne z zasadą proporcjonalności oraz zakazem dyskryminacji.

---

<sup>29</sup> Zob. orzeczenie ETS z 10 grudnia 1968 r. w sprawie *Komisja v. Wiochy*, 7/68, ECR 1968, s. 423.

<sup>30</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z 30 kwietnia 2009 r. w sprawie *LIBRO*, C-531/07, ECR 2009, s. 1-3717.

<sup>31</sup> Zob. orzeczenie TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *Revue-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78; orzeczenie TSUE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie *Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd.*, C-76/90; orzeczenie TSUE z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie *Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg*, C-19/92; orzeczenie TSUE z dnia 28 kwietnia 1977 r. w sprawie *Jean Thieffry v Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris*, C-71/76; orzeczenie TSUE z dnia 4 października 1991 r. w sprawie *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others*, C-159/90; orzeczenie TSUE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02.

Gdy weźmie się powyższe pod uwagę, należy zastanowić się, czy w polskim prawodawstwie można odnaleźć podstawę prawną do ograniczenia swobód rynku wewnętrznego UE ze względu na ochronę dziedzictwa narodowego.

Konstytucja RP z 1997 r. nie pozostaje obojętna w stosunku do problematyki dziedzictwa narodowego. Polski ustrojodawca uznał dziedzictwo narodowe za doniosłą wartość konstytucyjną, która zasługuje na szczególną ochronę. Podstawę prawną ochrony dziedzictwa narodowego stanowi preambuła, art. 5 i 6, a także art. 73 konstytucji.

Obowiązek ochrony dziedzictwa narodowego uzasadnia preambuła konstytucji: „[...] wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku [...]”. Przywołany fragment daje wyraz założeniu ustrojodawcy o istnieniu między członkami wspólnoty, jaką jest Naród, międzypokoleniowej więzi, wyrażającej się w uniwersalnych wartościach, z którymi związany jest zbiór usystematyzowanych zasad i dyrektyw wskazujących, jak osiągać te wartości, a z jakich metod, dążąc do nich, zrezygnować. Jednym ze środków utrzymania wspomnianej więzi międzypokoleniowej jest przekazywanie „tego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku”.

Umieszczenie dziedzictwa narodowego w preambule ma podkreślić rangę tej wartości konstytucyjnej, dziedzictwo narodowe stanowi bowiem o tożsamości narodu.

Ochrona dziedzictwa narodowego oraz budowanie tożsamości narodowej to jedne z podstawowych celów czy też zadań państwa. Unormowanie tej kwestii w rozdziale pierwszym poświęconym zasadom ustrojowym (konstytucyjnym) ma w istocie rzeczy podkreślić, że ochrona tej wartości stanowi jedno z podstawowych zadań państwa.

W rozdziale I konstytucji „Rzeczpospolita” nastąpiło doprecyzowanie wartości chronionej, wskazanej w preambule. Zgodnie z art. 5 ustawy zasadniczej jednym z podstawowych celów i zadań państwa jest strzeżenie dziedzictwa narodowego. W kontekście art. 5 konstytucji ustrojodawca w sposób bardziej konkretny określił przedmiot i zakres obowiązków państwa w jej art. 6. Zgodnie z tym postanowieniem: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”.

Artykuły 5 i 6 konstytucji należą do tzw. norm programowych, które rodzą obowiązek podjęcia przez państwo określonej aktywności, co nie

oznacza jednocześnie wskazania bliższej dyrektywy działania, prowadzącej do osiągnięcia wskazanego celu<sup>32</sup>.

Warto w tym miejscu przybliżyć wykładnię art. 5 dokonaną przez TK w jednym z wyroków. Trybunał przyjął, że: „Przepis ten, zamieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji, zawierającym zasady i założenia uznane przez ustrojodawcę za szczególnie ważne dla bytu państwowego, wskazuje podstawowe cele i zarazem zadania państwa. Niewątpliwie jest to jeden z przepisów zawierających normy programowe, adresowane głównie do Parlamentu, od którego zależą tempo i sposób ich realizacji. Realizacja wymienionych w tym przepisie zadań należy jednak do wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej, zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a także do organów sądowniczych i organów samorządu terytorialnego. [...] Przyjmuje się, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizacji winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje”<sup>33</sup>.

Konstytucja nakłada na ustawodawcę zarówno negatywne, jak i pozytywne obowiązki prawodawcze w zakresie ochrony dóbr kultury. „Wykładnia językowa i celowościowa [...] art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie «strzeże», jak i wymiennie stosowane pojęcie «zapewnia» w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej”<sup>34</sup>. Konstytucyjnie nakazane jest zatem nie tylko powstrzymanie się od nieuprawnionej ingerencji w korzystanie z dóbr kultury, ale także stworzenie odpowiednich instytucji prawnych służących w szczególności ochronie, opiece oraz regulacji dostępu do dóbr kultury.

Uzupełnieniem unormowań konstytucyjnych dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego jest wyrażona w art. 73 konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury. Aby ta wolność mogła być realizowana, niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę dóbr kultury. Zgodnie z wykładnią art. 73 to na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia jak najszerszego dostępu do dziedzictwa narodowego.

## **Ochrona dóbr kultury oparta na polskim ustawodawstwie**

Z punktu widzenia możliwości ograniczenia swobód rynku wewnętrznego UE w krajowym porządku prawnym warto też przyrzeć się bliżej

---

<sup>32</sup> Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 37.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/7.

ustawodawstwu polskiemu. Wiele kontrowersji wywołała ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (weszła w życie 25 listopada 2016 r.)<sup>35</sup>.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu celem nowelizacji ustawy było zapewnienie możliwości prowadzenia bardziej skutecznej polityki ochrony zabytków w skali całego kraju przez ustanowienie specjalnych instrumentów ochrony najcenniejszych dóbr kultury. Wprowadzone zmiany stanowią natomiast konkretyzację gwarancji zawartych w omówionym wyżej: art. 5, 6 i 73 Konstytucji RP.

Na podstawie tej nowelizacji została ustanowiona szczególna forma ochrony konserwatorskiej dla zabytków ruchomych o doniosłym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego, m.in. przez stworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa dla cennych zabytków ruchomych. Wpisu na Listę dokonuje minister kultury i dziedzictwa narodowego z urzędu lub na wniosek właściciela ruchomości.

Szczególne rygory dotyczą przechowywania, eksponowania i transportu wpisanych obiektów. Podejmowanie prac konserwatorskich zobowiązuje do utrzymania najwyższych standardów. Nowelizacja obliguje także właścicieli do ochrony zabytku i informowania o jego stanie, udostępniania do badań i konserwacji, jak też prowadzenia określonych prac konserwatorskich.

Po zmianie przepisów minister kultury i dziedzictwa narodowego zobowiązany jest do zabezpieczenia środków na realizowanie tych zadań przez udzielanie dotacji celowych. Nowela przewiduje też kontrolę stanu zabytku co najmniej raz na dwa lata i nakaz przywrócenia go do stanu pierwotnego w przypadku zmian sprzecznych z dopuszczalnymi. Możliwe też jest – na mocy decyzji ministra – usunięcie zabytku z Listy Skarbów Dziedzictwa oraz zabezpieczenie go przez czasowe zajęcie w sytuacji zagrażającej np. zniszczeniem. Ponadto minister został upoważniony do wywłaszczenia za odszkodowaniem zabytku wpisanego na tę Listę w sytuacji, gdy nie jest możliwe usunięcie zagrożenia jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia.

Warto przypomnieć, że omawiana nowelizacja ustawy została poddana kontroli prewencyjnej ze strony Prezydenta RP w lipcu 2015 r. Prezydent wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją tej nowelizacji. Wątpliwości budziło m.in. wpisywanie zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa bez zgody lub nawet przy wyraźnym sprzeciwie właściciela, a także możliwość przejęcia na własność Skarbu Państwa zabytku figurującego na Liście, jeżeli nie jest

---

<sup>35</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1330.

możliwe usunięcie zagrożenia polegającego na możliwości jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę. Ponadto zakwestionowano przepisy określające kryteria klasyfikacji zabytków ruchomych, które mają zostać wpisane na Listę, uznając je za nieprecyzyjne i naruszające zasadę poprawnej legislacji.

Problem konstytucyjny sprowadzał się do trzech pytań: czy zakwestionowane przepisy są precyzyjne i komunikatywne? (zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji); czy wpisanie zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności? (zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji); czy przewidziane w zakwestionowanym przepisie wyłączenie z zabytku ruchomego jest zgodne z konstytucyjnymi wymogami? (zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2016 r. uznał, że nowelizacja ustawy nie narusza przepisów konstytucji<sup>36</sup>. Trybunał uznał za dopuszczalne wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa własności ze względu na ochronę prawną zabytków o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego. Trybunał stwierdził, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie legitymowanych wartościach i celach, do których należy ochrona dziedzictwa narodowego (art. 5 konstytucji), nakaz stwarzania warunków dla upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6 konstytucji) czy nakaz zapewnienia wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73 konstytucji). W tym kontekście wskazał też na treść preambuły konstytucji, gdzie mowa jest o obowiązku „przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku” narodu polskiego.

Odnosząc się do kwestii zgodności z zasadą poprawnej legislacji, TK stwierdził, że zakwestionowane przepisy są precyzyjne, gdyż pozwalają w sposób jednoznaczny zrekonstruować: adresata, kompetencję, podmiot, którego obowiązki powstają lub aktualizują się wraz z dokonaniem czynności konwencjonalnej oraz okoliczności ważne dla dokonania tej czynności. Oceniane przepisy zostały również uznane za komunikatywne, gdyż użyte przez prawodawcę wyrażenia „zabytek ruchomy” oraz „Lista Skarbów Dziedzictwa” zostały ustawowo zdefiniowane. Z kolei istotne dla decyzji ministra kryteria „zniszczenia”, „uszkodzenia”, „kradzieży” lub „wywiezienia” zabytku nie stanowią nowości normatywnej, gdyż są pojęciami o utrwalonym znaczeniu, wielokrotnie używanymi przez ustawodawcę. W ocenie Trybunału wyrażenie „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego” również nie powinno budzić większych wątpliwości

---

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 02/15.

interpretacyjnych z uwagi na odesłanie do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, w którym wskazano enumeratywnie 13 kategorii zabytków (m.in. obrazy, rzeźby, mapy, rysunki) podlegających kwalifikacji według kryterium wieku zabytku oraz jego wartości.

W kwestii zarzutu nieproporcjonalności ograniczenia prawa własności Trybunał dokonał kolejno oceny przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu przepisu przewidującego wpis zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przydatność zapewnienia efektywnej ochrony zabytków o szczególnym znaczeniu narodowym uzasadniona jest przede wszystkim preambułą konstytucji, która daje wyraz założeniu ustrojodawcy o istnieniu między członkami wspólnoty, jaką jest naród, międzypokoleniowej więzi. Jednym ze środków utrzymania więzi międzypokoleniowej jest zaś przekazywanie „tego, co cenne z ponadtyśiącletniego dorobku”. Bezsprzecznie dotyczy to co najmniej zachowania dóbr kultury. Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przepis jest niezbędny do ochrony porządku publicznego, którego elementem jest ochrona dóbr kultury, a w szczególności zabytków. Konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym (art. 5 oraz art. 6 ust. 1 konstytucji). W ocenie Trybunału zakwestionowany przepis, ograniczając prawo właściciela zabytku ruchomego, jest również niezbędny dla ochrony wolności i praw innego podmiotu (tj. prawa dostępu do dóbr kultury o istotnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego). Ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony wolności innych osób, wymienionej w art. 73 konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury.

Przechodząc do oceny, czy realizację wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych można osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa własności niż wynikające z zakwestionowanego przepisu albo bez ich wprowadzania, TK uwzględnił, że zaskarżony przepis dotyczy jedynie najbardziej wartościowych zabytków ruchomych. Treść art. 5 i art. 6 ust. 1 konstytucji oraz umieszczenie ich w rozdziale I konstytucji „uzasadniają zaś tezę o dopuszczalności gradacji, w konsekwencji intensyfikacji, ochrony prawnej zabytków o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego”. Oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przepis nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności, gdyż wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa są objęte jedynie zabytki podwójnie kwalifikowane, a sam wpis nie prowadzi do zmniejszenia wartości przedmiotu własności, nie stanowi bezpośredniej ingerencji w rzecz ruchomą, a ponadto nie ogranicza wszystkich uprawnień wynikających z prawa własności.



ści. Trybunał uwzględnił, że wpis ma formę decyzji administracyjnej oraz podlega sądowoadministracyjnej kontroli.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności wywłaszczenia z zabytku ruchomego, TK uznał, że zakwestionowany przepis jest zgodny art. 21 ust. 2 konstytucji. Przemawiał za tym argument, że wywłaszczenie uregulowane w zakwestionowanym przepisie jest uzasadnione ochroną porządku publicznego, którego elementem jest ochrona dóbr kultury, a w szczególności zabytków. „Ustawodawca uregulował je jako *ultima ratio*, gdyż w pierwszej kolejności na państwie ciążyą pozytywne obowiązki w zakresie nabywania na ogólnych zasadach i ochrony zabytków ruchomych w celu zapewnienia równego dostępu do nich oraz ochrony tożsamości narodu. Wywłaszczenie może natomiast nastąpić dopiero po rozważeniu zastosowania innych środków ochrony przewidzianych w ustawie. Ponadto wywłaszczenie z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zostało celowościowo uwarunkowane przez ustawodawcę i nie może stanowić narzędzia polityki organów władzy publicznej lub środka służącego powiększaniu majątku Skarbu Państwa”. Ustawodawca zagwarantował też odszkodowanie, które odpowiada konstytucyjnemu wymogowi słuszności. Także okoliczności, w których dopuszczalne jest wywłaszczenie z zabytku ruchomego, zostały określone przez ustawodawcę w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz znajdują uzasadnienie w obowiązkach ochronnych organów administracji publicznej.

## Konkluzje

Ujęcie dóbr kultury w przepisie derogacyjnym (art. 36 TFUE) umożliwia przedsięwzięcie (w odniesieniu do nich) pewnych ograniczeń w wymianie towarowej wewnątrz Unii. Państwo członkowskie, opierając się na traktatowej regulacji derogacyjnej – zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz powstrzymując się od działań o charakterze arbitralnej dyskryminacji – może ograniczyć wywóz tych dóbr kultury, które stanowią dobra narodowe. Niestety, dotychczas brak jest orzeczeń TSUE, które w sposób bezpośredni rozstrzygałyby problemy dotyczące zastosowania tej przesłanki.

Kluczową kwestią dla określenia zakresu przedmiotowego analizowanej przesłanki jest precyzyjne określenie terminu „dobro kultury”, gdyż im szersza jest jego interpretacja, tym większy jest zakres zastosowania tej przesłanki. Pojęcie to nie zostało jednakże zdefiniowane w TFUE. Takiej definicji nie zawierają również akty unijnego prawa wtórnego dotyczące ochrony dóbr kultury. Trzeba jednakże zauważyć, że sformułowanie i wprowadzenie wspólnej dla wszystkich krajów członkowskich Unii de-

finicji dóbr kultury nie wydaje się możliwe. Stoją temu na przeszkodzie m.in. istniejące różnice kulturowe między poszczególnymi krajami członkowskimi.

W sytuacji braku odpowiedniej definicji na poziomie prawa unijnego określenie ich treści należy do państw członkowskich. Kraje te w praktyce w różnorodny sposób definiują ten termin, co nie oznacza, że odmienny jest zakres przedmiotowy zastosowania tej podstawy. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji pojęcie dóbr kultury nie obejmuje jakichkolwiek przedmiotów, które mają wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną, ale skarby narodowe (tj. przedmioty dumy i pietyzmu narodowego). W stosunku do tego typu dóbr poszczególne kraje członkowskie mogą wprowadzać m.in. ograniczenia wywozowe, ale muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności oraz spełniać kryteria określone w drugiej części przepisu derogacyjnego, a więc nie mogą one stanowić arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu między krajami członkowskimi.

Oprócz przesłanek zawartych w prawie UE istnieje też możliwość zastosowania ograniczeń swobód rynku wewnętrznego UE wynikających z prawa krajowego oraz związanych z ochroną ogólnego interesu państwa. Jak pokazuje orzecznictwo TSUE, państwo członkowskie ma możliwość wprowadzenia w drodze ustawowej ograniczeń swobód ze względu na ochronę wartości konstytucyjnej, jaką niewątpliwie stanowi dziedzictwo narodowe. Ograniczenia te powinny być jednak zgodne z zasadą proporcjonalności oraz zakazem dyskryminacji.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) z dnia 17 grudnia 2007 roku (Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569), wersja skonsolidowana (Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012).
- 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 ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona: Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3911/92 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. L 395 z 31.12.1992 ze zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. L 39 z 10.02.2009).

### **Orzecznictwo**

Orzeczenie TSUE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie *Komisja v. Włochy*, 7/68, ECR 1968.

Orzeczenie TSUE z dnia 28 kwietnia 1977 r. w sprawie *Jean Thieffry v Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris*, C-71/76.

Orzeczenie TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78.

Orzeczenie TSUE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie *Manfred Säger v Denemeyer & Co. Ltd.*, C-76/90.

Orzeczenie TSUE z dnia 4 października 1991 r. w sprawie *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others*, C-159/90.

Orzeczenie TSUE z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie *Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg*, C-19/92.

Orzeczenie TSUE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02.

Orzeczenie TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie *LIBRO*, C-531/07, ECR 2009.

Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/7.

Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09.

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 02/15.

### **Publikacje zwarte**

Andruszkiewicz M., *Publicznoprawne przesłanki derogacyjne w swobodnym przepływie towarów w Unii Europejskiej*, Poznań 2012.

Andruszkiewicz M., Biondi A., *The Merchant, the Thief and the Citizen: the Circulation of Works of Art within the European Union*, "Common Market Law Review", no. 34/1997.

Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.

Kuś A., *Publicznoprawne pozataryfowe i parataryfowe instrumenty reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą*, Bydgoszcz–Szczecin–Lublin 2006.

Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga – prawo gospodarcze*, Toruń 1995.

Niedźwiedz M., *Obrót dobrami kultury w Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

Paczulski W., *Handel dziełami sztuki w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna. Prawo. Praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzcíński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Pruszyński J., *Kultura – kultura prawna – dziedzictwo kultury*, w: *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.
- Skubisz R., *Swoboda przepływu towarów*, w: *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2006.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.

**Słowa kluczowe:** ochrona dziedzictwa narodowego, dobra kultury, skarby narodowe, swoboda przepływu towarów, rynek wewnętrzny UE, unijne prawo pierwotne i wtórne, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, Konstytucja RP z 1997 r., ustawodawstwo, Trybunał Konstytucyjny

**Key words:** Protection of National Heritage, Cultural Goods, National Treasures, Freedom of Merchandise, EU Internal Market, EU Primary and Secondary Law, Judicature of the Court of Justice of the EU, the Constitution of the Republic of Poland of 1997, Legislation, the Constitutional Tribunal

### **National Heritage Observance as a Condition Limiting the Freedoms of the EU Internal Market**

#### **Abstract**

It goes without saying that protection of the national heritage is a significant objective and task of modern states and all the international community, for it constitutes the nations' identity and is a universal value which cannot be overestimated. In the integrated Europe it can become a premise restricting the freedom of goods flow in the European Union internal market because of its special significance and value. The hereby paper aims at analysing the problems of restricting the freedom of merchandise in relation to the cultural goods and national treasures both on the level of the EU law and based on the judicature of the Court of Justice of the EU, as well as in the plane of the limits introduced by the national law following from the idea of special protection of the state's interest and the constitutional values on the example of Poland. The subject of the

paper in particular comprises some reflections concerning the definition of the concept of cultural goods, presenting the EU approach to the problems of the cultural heritage preserving, the analysis of the EU primary and secondary law normalizing the matter under the discussion, as well as the judicature of the CJEU. Moreover, it concentrates on the analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and the legislature, as well as the judgements of the Constitutional Tribunal in this scope.