

DOI: 10.19195/1733-5779.21.8

Prawo pierwszeństwa nabycia zabytku na gruncie art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach

JEL Classification: K11

Słowa kluczowe: prawo pierwszeństwa, zabytek, muzeum

Keywords: right of first offer, monument, museum

Abstrakt: Artykuł przedstawia regulację prawną prawa pierwszeństwa nabycia zabytku przysługujące muzeum rejestrowanemu na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach. Autor wyjaśnia charakter prawny prawa pierwszeństwa oraz miejsce instytucji w systemie prawnym. Analizuje od strony aksjologicznej i dogmatycznoprawnej przepis, oceniając go z perspektywy ochrony prawa własności w świetle Konstytucji RP. Ponadto wskazuje główne wady regulacji wynikające z redakcji przepisu poprzez użycie w sposób nieprecyzyjny pojęć języka prawnego. W przekonaniu autora przepis ten jest trudny w zastosowaniu i nie chroni skutecznie zabytków, co jest sprzeczne z jego celem ustawowym.

Right of first offer regarding purchase of a monument under art. 20 ust. 1 Museum Act

Abstract: This paper presents Polish regulation regarding “right of first offer” in the Museum Act. Author explains the legal nature and allocation of this institution within Polish legal system. The analysis is conducted from perspective of axiology and legal dogma, while the provision under scrutiny is reviewed in the light of constitutional protection of ownership’s right. Moreover, this regulation’s mayor cons are pointed out which result from imprecise usage of terms of legal language for drafting this regulation’s provisions. Consequently, this regulation hardly can be applied, therefore it does not protect monuments as effective as it should be, as it was intended by the Legislator.

Wprowadzenie — aksjologia ochrony dóbr kultury

Ochrona dóbr kultury jest przedmiotem prawa publicznego oraz prawa prywatnego. Jej podstawa aksjologiczna została zawarta m.in. w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że zachowanie dziedzictwa kulturowego jest podstawowym zadaniem państwa. Przepis ten wzmacnia zasadę dobra wspólnego, określoną w art. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Katarzyny Zalasieńskiej dziedzictwo kulturowe jest

czynnikiem łączącym pokolenia, powodując poczucie tożsamości kulturalnej, tj. przynależności do wspólnoty narodowej, religijnej, obyczajowej i cywilizacyjnej, a materialne jej dowody i przejawy to jedynie najbardziej widoczna jego część².

Z kolei Jan Pruszyński wcześniej zwracał uwagę na inny aspekt tego terminu. Jego zdaniem dziedzictwo kulturowe to przekazywanie tradycyjnych wartości i idei w społeczeństwie. Tradycja natomiast to nośnik wartości społecznych tak długo istniejących w świadomości, jak długo mają aktualne znaczenie, upadających natomiast, gdy przestaną być potrzebne³. Niszcząc doszczętnie wytwory dziedzictwa kultury, można zniszczyć dany naród⁴.

Pojęcie zabytku

„Zabytek” jest terminem zarówno języka naturalnego, jak i prawnego. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego* zabytek to „stara i cenna rzecz lub budowla o dużej wartości historycznej i naukowej” albo „coś nienowoczesnego”⁵. Znaczenie nadane temu terminowi w języku prawnym jest podobne do tego pochodzącego z języka naturalnego. Zabytek na gruncie ustawy o zabytkach i opiece nad zabytkami został zdefiniowany jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka bądź związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki albo zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową⁶. Definicja ta ma charakter materialnoprawny — określa, jakie cechy powinien spełniać przedmiot, żeby mógł zostać uznany za zabytek. Obok definicji zawartej w art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami istnieje jesz-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

² K. Zalasieńska, *Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków*, „Przegląd Prawa i Administracji” 89, 2012, s. 58.

³ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 19.

⁴ *Ibidem*.

⁵ <http://sjp.pwn.pl/sjp/zabytek;2541821> (dostęp: 10.01.2017).

⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, t.j.).

cze pojęcie wpisu zabytku do rejestru zabytków. Zdaniem Alicji Jagielskiej-Burduk ustawodawca przewidział dwustopniową ochronę zabytków — z jednej strony jako ochronę na podstawie posiadania samego przymiotu zabytku, a z drugiej — na podstawie wpisania do rejestru zabytków⁷. Wpis następuje na mocy decyzji administracyjnej wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Decyzja ta ma charakter konstytutywny — stanowi stwierdzenie spełnienia przesłanek do uznania danego przedmiotu za zabytek w formie władczego aktu, którego wydanie zwykle poprzedzają oględziny. Z chwilą wpisu danego przedmiotu do rejestru zabytków następuje aktualizacja licznych obowiązków publicznoprawnych ciążyących na podmiocie mającym prawo do rzeczy, która uzyskała status zabytku.

Wszystkie cechy decydujące o przyznaniu ochrony zabytku mają charakter ocenny. Oceny w zakresie spełnienia powyższych cech podejmuje piastun organu administracyjnego właściwego dla ochrony zabytków, następnie akt administracyjny może podlegać kontroli sądowoadministracyjnej. Jednakże ze względu na nieostrość poszczególnych kryteriów decydujących o statusie zabytku organowi administracji publicznej został pozostawiony znaczny luz decyzyjny.

Ustawodawca dokonał podziału zabytków na: nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. Zabytek nieruchomy to nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości; zabytek ruchomy stanowi rzecz ruchomą, jej część lub zespół rzeczy ruchomych. Zabytek archeologiczny to zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący takim wytworem.

Instytucja prawa pierwszeństwa, będąca przedmiotem opracowania, będzie miała zastosowanie wyłącznie do zabytków ruchomych. Zabytek ruchomy może być bowiem wpisany do rejestru zabytków co do zasady tylko na wniosek właściciela. Wyjątkowo postępowanie może zostać wszczęte z urzędu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, gdy wpis do rejestru zabytków jest dokonywany z powodu zagrożenia dla zabytku. Jedynie zabytki wpisane do rejestru zabytków powinny podlegać reżimowi ochronnemu zawartemu w art. 20 ustawy o muzeum.

Istota prawa pierwszeństwa na gruncie art. 20 ustawy o muzeach

Przedmiotem opracowania jest analiza prawa pierwszeństwa nabycia zabytku przez muzeum rejestrowane, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach⁸, zgodnie z którym muzeum rejestrowane ma prawo pierwszeństwa zakupu zabytków od podmiotów prowadzących działalność polegającą na oferowaniu ich sprzedaży, w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia przez muzeum zamiaru zakupu

⁷ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 80.

⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o muzeach (Dz.U. z 2012 r. poz. 987, t.j.).

zabytku. W wypadku skorzystania z prawa pierwszeństwa przez uprawnionego nabycie przez muzeum rejestrowane następuje po cenie z chwili zgłoszenia zamiaru zakupu. Artykuł 20 ust. 4. ustawy ustanawia dodatkowo sankcję za naruszenie prawa pierwszeństwa: „Sprzedaż dokonana z naruszeniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w ust. 1, oraz prawa pierwokupu, o którym mowa w ust. 2, jest nieważna”.

Prawo pierwszeństwa nie ma jednak definicji legalnej. Jest to instytucja, która występuje na gruncie innych ustaw, m.in.: Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ oraz Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰. W orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje utrwalony pogląd odnoszący się do prawa pierwszeństwa, według którego nie jest ono prawem podmiotowym (roszczeniem), lecz tylko ograniczeniem w rozporządzaniu rzeczą przez jej właściciela, które polega na obowiązku sprzedaży określonym w przepisie podmiotom prawa, jeżeli w odpowiednim terminie zgłoszą one chęć nabycia rzeczy. Oznacza to, że niedopuszczalne jest stosowanie przepisów art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c., czyli przepisów o złożeniu zastępczego oświadczenia woli, w wypadku pominięcia podmiotu uprawnionego z tytułu prawa pierwszeństwa¹¹. W kontekście prawa pierwszeństwa, o którym mowa w ustawie o muzeach ze względu na sankcję nieważności, prawo to zbliżone jest do ustawowego pierwokupu, gdyż w większości wypadków sankcją za jego naruszenie jest nieważność czynności prawnej, jednakże ze względu na powyższe uwagi pierwokupem nie jest, ponieważ prawo pierwszeństwa nie posiada cech uprawnienia prawnokształtującego.

Z perspektywy czynności prawnej pomiędzy zbywcą a nabywcą zabytku w ramach transakcji, której przedmiot jest obciążony prawem pierwszeństwa, powinna zostać zawarta umowa sprzedaży pod warunkiem zawieszającym w postaci nieskorzystania w terminie określonym w ustawie z prawa pierwszeństwa przez muzeum rejestrowane. Następnie w wyniku ziszczenia się warunku aktualizuje się uprawnienie do zawarcia rozporządzającej umowy sprzedaży¹². Przedmiotem tego uprawnienia jest „zabytek” (pojęcie to zostało już objaśnione). W kontekście

⁹ Zob. obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, t.j.). Artykuł 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje pierwszeństwo nabycia nieruchomości od gminy przez wskazane w przepisie podmioty.

¹⁰ *Ibidem*. Artykuł 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wskazuje na zasady pierwszeństwa nabycia nieruchomości z zasobu nieruchomości rolnych skarbu państwa.

¹¹ Por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 214; wyrok SN z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. II CSK 518/14, LEX nr 1754050.

¹² P. Stec, *Szczególne uprawnienia muzeów rejestrowanych w zakresie obrotu dziełami sztuki*, „Muzealnictwo” 2005, nr 46, s. 185.

takiego uprawnienia przepis ten ma zastosowanie tylko do zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków. Ograniczenie takie jest uzasadnione ochroną pewności obrotu prawnego. Biorąc pod uwagę ocenne kryteria spełnienia przez dany przedmiot cech zabytku, dopuszczenie innego wniosku prowadziłoby do sytuacji, w której nie byłoby możliwe ustalenie, czy dany przedmiot stanowi zabytek, czy też nie, zwłaszcza gdy dokonywałby tego uczestnik obrotu, który niekoniecznie musi posiadać wiedzę z zakresu historii sztuki, architektury i innych dziedzin umożliwiających ocenę danego przedmiotu. Stałoby to więc w sprzeczności z zasadami prawa cywilnego.

Aspekt konstytucyjny — kolizja konstytucyjnej ochrony prawa własności z ochroną dziedzictwa narodowego

Prawo pierwszeństwa stanowi zarówno ograniczenie prawa własności, jak i prowadzi do ograniczenia zasady swobody umów. Obie są chronione konstytucyjnie. Wywołuje to pytanie o konstytucyjne uzasadnienie istnienia takiego prawa.

W zakresie prawa własności Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za szerokim rozumieniem pojęcia prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Własność nie oznacza wyłącznie cywilistycznego ujęcia prawa własności, lecz także najpełniej rozumiane prawo majątkowe, dlatego do własności zaliczył też prawa na dobrach niematerialnych, wynikające np. z prawa własności przemysłowej¹³. W innym orzeczeniu TK wyjaśnił treść prawa własności jako wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz rozporządzania nim¹⁴. W przypadku prawa pierwszeństwa właśnie to ostatnie uprawnienie, wynikające z prawa własności, zostaje ograniczone, gdyż nabywca ma pomniejszoną możliwość wyboru strony stosunku prawnego w wypadku skorzystania z prawa pierwszeństwa przez podmiot uprawniony, gdyby zaś zobowiązany pominął uprawnienie muzeum rejestrowanego, umowa byłaby nieważna.

Inaczej do tego problemu odnosił się Sąd Najwyższy w kontekście prawa pierwszeństwa na gruncie art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁵. Stwierdził wtedy, że nie dochodzi do ingerencji w prawo własności, gdyż nie jest ono prawem podmiotowym. W wypadku tamtej regulacji nie było jednak przewidzianej sankcji nieważności, a konsekwencją naruszenia prawa była jedynie odpowiedzialność odszkodowawcza¹⁶. Stąd przepis art. 20 ust. 4 ustawy o muzeach przesądza jednoznacznie, że pominięcie prawa

¹³ Por. wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61.

¹⁴ Por. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, t.j.

¹⁶ Por. wyrok SN z dnia 12 czerwca 2015 r.

pierwszeństwa muzeum rejestrowanego oznaczać będzie dla stron sytuację prawną podobną do niezawarcia umowy, o czym będzie mowa dalej.

W związku z ograniczeniem prawa własności każdy przepis prawa stanowiący podstawę takiego ograniczenia powinien być zgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ingerencja taka powinna, po pierwsze, mieć swoją podstawę prawną w akcie prawnym o randze ustawy. Lech Garlicki podkreśla, że granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa¹⁷. Wynikają one z przepisów ustawy zasadniczej oraz innych przepisów mających oparcie w tej ustawie — z tej przyczyny określane są czasem mianem „ograniczeń ustawowych”¹⁸ — w tym przypadku takim przepisem jest art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach.

Po drugie, ograniczenie wolności lub prawa w tym konkretnym wypadku powinno być uzasadnione co najmniej jednym z celów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W odniesieniu do prawa pierwszeństwa jest ono uzasadnione „ochroną praw innych osób” — jak wyjaśnia Monika Drela, tym prawem jest wolność do korzystania z dóbr kultury, o której mowa w art. 73 Konstytucji RP¹⁹. Aksjologicznie art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach zabezpiecza dobra kultury — zabytki ruchome, a więc chroni dziedzictwo narodowe. Nie można też przyjąć, że art. 5 Konstytucji RP, a raczej wartości w nim wyrażone, nie mogą być samodzielną przesłanką uzasadniającą działania legislacyjne zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, ograniczające prawo własności ze względu na to, że przepis art. 5 stanowi zasadę konstytucyjną²⁰.

Po trzecie, ze sformułowania „konieczne w demokratycznym państwie” wynika, że efekty wprowadzonej regulacji powinny pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywateli²¹. W przekonaniu autora regulacja jest zgodna z zasadą proporcjonalności. Należy uznać, że prawo własności osoby rozporządzającej rzeczą zostało wyważone odpowiednio do sytuacji, gdyż zbywca otrzyma taką samą cenę, jaką otrzymałby, sprzedając zabytek innej osobie.

Problem dotyczy także ograniczenia swobody umów. Wolność w zakresie zawarcia kontraktu oznacza m.in. swobodę wyboru kontrahenta. Jest ona w interesującym nas przypadku ograniczona przepisem art. 20 ust. 1 ustawy. Strona sprzedająca nie ma swobody w wyborze nabywcy, jeśli inny podmiot uprawniony *ex lege* do zawarcia umowy skorzysta ze swojego prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 2006 r. stwierdził, że zasada swobody umów wy-

¹⁷ Por. L. Garlicki, *Artykuł 64*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1–22.

¹⁸ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.

¹⁹ M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 22.

²⁰ K. Zalasńska, *op. cit.*, s. 58.

²¹ Por. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 190 n.

nika z wolności prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP²². Również w innym orzeczeniu TK uznał, że zasada swobody umów stanowi gwarancję prawa własności określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Ograniczenie tej swobody w tym konkretnym przypadku jest uzasadnione ochroną dziedzictwa narodowego oraz wolności innych osób do korzystania z dóbr kultury. Muzea nie tylko mają na celu zachowanie obecnie znajdujących się na terytorium Polski dóbr kultury, lecz także udostępnianie ich społeczeństwu, dlatego z perspektywy interesu publicznego lepiej jest, żeby dany zabytek znajdował się w muzeum niż w prywatnej kolekcji. Oceniając tę regulację z perspektywy przepisów konstytucyjnych, należy skonstatować, że aktualna formuła instytucji jest nie tylko potrzebna, ale też zgodna z zasadą proporcjonalności.

Podmiot zobowiązany na gruncie art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach

Podmiotem zobowiązanym w świetle art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach jest wyłączenie „podmiot prowadzący działalność polegającą na oferowaniu sprzedaży zabytków”. Pojęcie to nie posiada jednak definicji legalnej na gruncie ustawy ani nie ma swojego odpowiednika jako jedna z kategorii w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej²³. W wypadku umieszczenia takiej kategorii działalności w CEDG doszłoby do precyzyjnego określenia podmiotów prowadzących taką działalność. Byłby to każdy podmiot, który w umowie spółki zadeklarował wykonywanie takich czynności albo faktycznie je wykonuje.

Rodzi to pytanie, czy na gruncie analizowanego przepisu podmiotami takimi są jedynie podmioty, które są zarejestrowane i prowadzą taką działalność, czy również osoby fizyczne, które kolekcjonują sztukę i wyprzedają dzieła sztuki. Za zasadne należy uznać wyłączenie tej drugiej kategorii osób z zakresu definicji tego pojęcia, ponieważ ich działalność nie ma charakteru trwałego i zorganizowanego²⁴. Podobny pogląd wyraziła Iwona Gredka, stwierdzając, że tylko podmioty zajmujące się profesjonalnym obrotem dziełami sztuki mieszczą się w analizowanym pojęciu²⁵. Zbliżone stanowisko wyraził Piotr Stec, którego zdaniem sprzedaż monety rzymskiej przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie obrotu rzeczami używanymi nie będzie stanowiła transakcji, względem przedmiotu której muzeum rejestrowe będzie mogło skorzystać z prawa pierwszeństwa²⁶.

²² Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.

²³ Działalność antykwariatów kwalifikowana jest jako sprzedaż detaliczna artykułów używanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach, <http://www.krs-online.com.pl/PKD-47-77-Z-p419.html> (dostęp: 10.01.2017).

²⁴ I. Gredka, *Obrót zabytkami z perspektywy artykułu 20 ustawy o muzeach*, [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2. *Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafrński, Poznań 2012, s. 107.

²⁵ *Ibidem*, s. 95.

²⁶ P. Stec, *op. cit.*, s. 185.

Podmiot taki nie prowadzi bowiem profesjonalnej działalności w zakresie obrotu dziełami sztuki, tylko okazjonalnie zbywa takie rzeczy obok innych przedmiotów używanych, które nie uchodzą za dzieła sztuki.

Inny doniosły problem prawny dotyczy określenia, czy podmiot sprzedający musi być właścicielem, czy może działać jako zastępca pośredni. W tym wypadku należy dokonać wykładni zwrotu „w oferowaniu do sprzedaży”. W przekonaniu autora niniejszego artykułu takie sformułowanie przepisu nie tylko dotyczy oferowania do sprzedaży przez osobę właściciela, lecz także antykwariusza czy jakąkolwiek inną osobę działającą na rzecz właściciela zbywanego zabytku. Dokonując wykładni teleologicznej, można zauważyć, że przepis ten zakresem podmiotowym nie ingeruje głęboko w prawo własności właściciela zabytku, albowiem właściciel nieprowadzący działalności gospodarczej nie ma ograniczonego prawa rozporządzania rzeczą, o czym była mowa wcześniej. Można doszukiwać się *ratio legis* takiego zawężenia zakresu podmiotowego w możliwości rozeznania właściciela zabytku, czyli osoby sprzedającej, co do zamiarów przyszłego nabywcy. Skoro właściciel uznaje, że osoba nabywcy jest dla niego „osobą zaufaną”, która zdaje sobie sprawę z tego, co jest przedmiotem transakcji, to nie musi korzystać z pośrednictwa osoby prowadzącej działalność. Właścicielowi może szczególnie zależeć na sprzedaży danej rzeczy konkretnej osobie, która zadba o zabytek w odpowiedni sposób.

Na koniec należy dodać, że każda forma zawarcia umowy sprzedaży zabytku ruchomego przez podmiot prowadzący działalność polegającą na oferowaniu sprzedaży zabytków będzie objęta prawem pierwszeństwa z wyjątkiem aukcji, która została objęta prawem pierwokupu w świetle art. 20 ust. 2 ustawy. Za takim stanowiskiem przemawia argument *lege non distinguente*.

Podmiot uprawniony oraz procedura zawiadamiania na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach

Zawiadomienie o treści umowy jest oświadczeniem wiedzy, którego celem jest zaznajomienie uprawnionego o treści oferty sprzedaży zabytku ruchomego. Konieczne jest rozważenie, czy w kontekście pierwszeństwa istnieje w ogóle obowiązek zawiadomienia podmiotów uprawnionych. Należy stwierdzić, że tak — mimo że ustawa o tym milczy, z samej istoty prawa pierwszeństwa wynika obowiązek zawiadomienia. Brak zawiadomienia prowadziłby do zupełnego pozbawienia możliwości skorzystania z uprawnienia, albowiem muzeum rejestrowane mogłoby nie dowiedzieć się o planowanej transakcji. Problemy prawne związane z tym zagadnieniem dotyczą zatem tego, w jakiej formie takie zawiadomienie powinno zostać złożone, oraz kto jest jego adresatem.

Podmiotem uprawnionym w świetle przepisów art. 20 ust. 1 ustawy jest wyłącznie muzeum rejestrowane, dlatego *a contrario* uprawnienia tego nie mają

pozostałe muzea. Muzeum rejestrowane to muzeum wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o muzeach w celu potwierdzenia wysokiego poziomu merytorycznej działalności i znaczenia zbiorów oraz w celu ewidencjonowania muzeów spełniających te warunki minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prowadzi Państwowy Rejestr Muzeów. Zgodnie z art. 15 rozstrzygnięcie w sprawach wpisu i skreślenia z rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej²⁷.

Przepis nie określa jednak, względem jakiego konkretnie muzeum rejestrowanego ma zostać złożone zawiadomienie. Czy podmiot zobowiązany z tytułu prawa pierwszeństwa lub pierwokupu może zawiadomić dowolne muzeum rejestrowane, niezależnie od tego, czy jego aktualna kolekcja ma związek z oferowanym dziełem, czy też obowiązek ten dotyczy muzeów rodzajowo zawężonych? Takie zawężenie mogłoby zostać sformułowane w sposób asortymentowy albo geograficzny. Określenie asortymentowe powinno opierać się na wskazaniu podobieństwa zabytku do innych zabytków znajdujących się w kolekcji muzeum. Natomiast wskazanie geograficzne mogłoby np. określić, że uprawnionym z tytułu pierwszeństwa albo pierwokupu jest muzeum najbliższe względem miejsca ostatniego przechowywania zabytku. Jedno i drugie kryterium byłoby trudne do stosowania w praktyce, gdyż powyższe kryteria mają charakter ocenny, a oceny apriorycznej dokonywałby zobowiązany.

Skoro ustawodawca nie przesądził w tej kwestii *prima facie*, konieczne jest odwołanie się do innych reguł wykładni. Należy więc najpierw określić, czy zawiadomienie może zostać złożone względem dowolnego muzeum rejestrowanego. Stosując wykładnię celowościową, należy uznać, że celem tak sformułowanego przepisu jest zapewnienie z jednej strony bezpieczeństwa dobra istotnego dla społeczeństwa, jakim jest zabytek, z drugiej zaś — zaspokajanie potrzeb społecznych związanych z krzewieniem kultury i dziedzictwa narodowego. Wykładnia literalna dopuszcza zawiadomienie dowolnego muzeum rejestrowanego niezależnie od profilu jego działalności. Z drugiej strony — nie każde muzeum rejestrowane jest w stanie zapewnić odpowiednie zabezpieczenie danego dzieła sztuki, co więcej, nie każde muzeum będzie w stanie udostępnić dany zabytek zwiedzającym. W przypadku przyjęcia wykładni językowej oznacza to, że sprzedawca w celu udaremnienia uprawnień muzeów mógłby zawiadamiać te muzea, które ze względu na swój profil działalności — z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością — i tak nie nabyłyby danego zabytku ruchomego.

Z uwagi na *ratio legis* ustanowienia przepisu o prawie pierwszeństwa nabycia zabytku zawiadomienie powinno dotyczyć muzeum, które prowadzi działalność w zakresie danego rodzaju zabytków, np. wystawiające kolekcje obrazów albo kolekcje zabytkowych widokówek. Ponadto jeżeli dana rzecz jest na tyle unikatowa

²⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 987, t.j.

wa, że nie można ustalić precyzyjnie, które muzeum mogłoby być bezpośrednio zainteresowane nabyciem, wydaje się zasadne, że zawiadomienie powinno zostać doręczone muzeum o profilu kolekcji zbliżonym rodzajowo do danego zabytku. Taki postulat może jednak być zgłoszony tylko *de lege ferenda*. Wykładnia przepisu bez zmiany legislacyjnej nie rozwiązywałaby niestety problemu oceny aposteriorycznej, czy dane zawiadomienie było skuteczne, skoro to podmiot zawiadamiający ma decydować, które muzeum rejestrowe jest właściwe. Byłoby to więc całkowicie sprzeczne z poszanowaniem pewności obrotu prawnego, podczas gdy celem tworzenia przepisów prawa prywatnego i publicznego powinna być przede wszystkim jego ochrona.

Dodatkowo można odwołać się do porównania wewnątrzsystemowego — w Ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa został umieszczony art. 29 ust. 1 c, w którym precyzyjnie określono procedurę zawiadomienia. Przepis ten brzmi:

O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo osobie wymienionej w ust. 1, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, z tym że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia²⁸.

Przepis ten precyzyjnie określa podmioty, które wcześniej zostały wymienione w cytowanej ustawie²⁹, podmiot zobowiązany do zawiadomienia, termin oraz formę. W ustawie o muzeach takiego przepisu brakuje, co komplikuje stosowanie analizowanej regulacji. Dlatego *de lege ferenda* potrzebne byłoby zaczerpnięcie rozwiązań z innych ustaw, jak wyżej przywołana.

Ważąc kolizję dwóch zasad — z jednej strony poszanowania dóbr kultury (wartość zbiorowa), a z drugiej pewności obrotu prawnego (wartość indywidualna) — prymat należy przyznać wartości indywidualnej. Ze względu na brak wskazania w przepisie, które rodzajowo muzea rejestrowe powinny być zawiadamiane, należy przyjąć wykładnię, że do spełnienia obowiązku wystarczające jest zawiadomienie dowolnego muzeum rejestrowanego.

Powyższy wywód pokazuje słabość legislacyjną omawianej regulacji, ponieważ nie wprowadza żadnego skutecznego mechanizmu, który w sposób precyzyjny nałożyłby obowiązek na dany podmiot oferujący do sprzedaży zabytek ruchomy. Pojawia się więc pytanie, czy sam przepis nie jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, która była przedmiotem licznych wypowiedzi TK; nie będzie to jednak kwestia poruszana w niniejszym artykule.

W przekonaniu autora najważniejszym postulatem *de lege ferenda* byłoby wprowadzenie obowiązku zgłoszenia oferty ministerstwu kultury w formie prze-

²⁸ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464).

²⁹ Ze względu na wąskie ramy opracowania nie będę analizował tej kwestii w niniejszym artykule.

syłki poleconej oraz jednostce samorządu terytorialnego, w którym uprzednio dany zabytek się znajdował. Następnie ministerstwo mogłoby na rzecz Skarbu Państwa nabyć dany zabytek ruchomy i zdecydować o umieszczeniu go w muzeum państwowym. W wypadku kiedy decyzję podjąłby podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego, rzecz ruchoma mogłaby zostać umieszczona w muzeum samorządowym.

Kolejny problem dotyczy tego, w jakiej formie zawiadomienie ma zostać złożone — czy wystarczy dowolna forma? Ani przepisy ustawy, ani innych aktów normatywnych, takich jak np. Kodeks cywilny, nie przesadzają o tym, w jakiej formie powinno zostać dokonane zawiadomienie. Skoro przyjmujemy zasadę *lege non distinguente*, forma czynności może być dowolna. Ze względów prakseologicznych najwłaściwszą formą będzie forma pisemna, ponieważ nie nasuwa ona problemów dowodowych, jakie występują przy nienazwanych formach. W literaturze można dostrzec postulaty stworzenia specjalnej elektronicznej bazy danych z informacjami o transakcjach, których przedmiotem są zabytki — taka baza byłaby dostępna dla muzeów rejestrowych, a nabywcy i zbywcy byłiby zobowiązani zamieszczać tam określone informacje³⁰. Niezamieszczenie informacji o ofercie sprzedaży skutkowałoby sankcją nieważności, o której mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o muzeach. Postulat przedstawiony przez przywołującą tę kwestię I. Gredkę należy podzielić.

Termin realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o muzeach

Termin realizacji prawa został wyznaczony na 14 dni od dnia zawiadomienia o złożeniu oferty sprzedaży. Jest to termin zawity w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, więc nie podlega on przywróceniu. Okres ten jest krótki z perspektywy muzeum, które jest zobowiązane do zapłaty ceny w razie przyjęcia oferty. Ze względu na duże wartości dzieł sztuki instytucje te często nie dysponują kwotami odpowiadającymi potrzebom nabywców, dlatego konieczne jest pozyskiwanie środków z innych źródeł niż fundusze muzeum. Prowadzi to często do faktycznego udaremnienia tego uprawnienia, gdyż muzeum nie jest w stanie w tak krótkim czasie pozyskać środków. Z perspektywy systemowej należy więc ocenić tę regulację negatywnie, ponieważ czyni ona iluzorycznymi uprawnienia muzeów, które powinny dbać o zachowanie dziedzictwa narodowego.

Zdaniem autora termin powinien zostać wydłużony do co najmniej 30 dni. Ponadto *de lege ferenda* powinien zostać powołany państwowy fundusz celowy, którego przedmiotem byłoby pokrywanie kosztów nabycia zabytków w ramach uprawnień opisanych w art. 20 ustawy o muzeach. Dysponentem takiego funduszu byłby minister do spraw kultury, który udostępniałby środki na wniosek dyrektora

³⁰ I. Gredka, *op. cit.*, s. 108.

muzeum w terminie 7 dni od złożenia wniosku. Dzięki temu muzea dysponujące funduszami nie miałyby problemu z uzyskaniem dofinansowania. Obecnie taka instytucja nie istnieje.

Cena nabycia obrazu

Następnym istotnym problemem jest określenie jednego z *essentialia negotii* umowy sprzedaży, jaką jest cena nabycia zabytku. W wypadku prawa pierwszeństwa nabycie następuje „po cenie z chwili zgłoszenia zamiaru zakupu”, która jest wyrażona w zawiadomieniu ofertowym złożonym innym podmiotom prawa. Cena powinna być zatem odpowiednikiem wartości dzieła sztuki, które jest przedmiotem sprzedaży. Świadczenia w umowie wzajemnej nie muszą jednak być obiektywnie równoważne, ponieważ decyduje o tym wola samych stron. Ekwiwalentność ma uwzględniać uzgodnienie dokonane w tej mierze przez strony, chociażby odbiegały one od wartości zobiektywizowanej, np. ustalonej przez rzeczoznawcę³¹. W przypadku dzieł sztuki niezwykle trudno jest ocenić rzeczywistą wartość danego zabytku ruchomego. Wycena taka może opierać się o ocenę cen, po jakich np. sprzedawane są obrazy konkretnego artysty. Nie będzie to jednak nigdy ocena prawdziwej wartości danego dzieła. Cena, jaką zapłaci muzeum rejestrowane, powinna więc stanowić równowartość kwoty pieniężnej, jaka została ustalona z pierwotnym nabywcą. Takie rozumienie zabezpiecza interes majątkowy sprzedającego, które nie straci na zbyciu zabytku na rzecz uprawnionego.

Sankcja nieważności

Prawodawca w art. 20 ust. 4 ustawy o muzeach przesądził, że naruszenie zasady pierwszeństwa stanowi wadliwość czynności prawnej obciążoną sankcją bezwzględnej nieważności, o której mowa w art. 58 § 1 k.c. Sankcja taka wystąpi w sytuacji braku zawarcia warunkowej umowy sprzedaży. Bezwzględna nieważność oznacza, że dokonana przez strony czynność nie wywołuje skutków prawnych zamierzonych przez strony, wynikających z ustawy lub ustalonych zwyczajów. Skutek w postaci nieważności powstaje *ex lege* i na ten rodzaj nieważności może się powołać w każdym czasie każda osoba zainteresowana³². Jest to nieważność ustawowa, taka regulacja stanowi najdalej idącą ingerencję prawodawcy w zakresie określenia konsekwencji prawnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że na gruncie przywołanej wcześniej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie występowała tak daleko idąca sankcja nieważności. *Ratio legis* tego rozwiązania jest zapewnienie unicestwienia skutków

³¹ A. Grzywacz, *Obrót dziełami sztuki*, Warszawa 2004, s. 41.

³² A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 2015, s. 285.

prawnych czynności prawnej umowy sprzedaży, co pełni funkcję motywującą dla sprzedającego w celu właściwego powiadomienia podmiotów uprawnionych.

Sankcja ma jednak zasadniczą wadę — nie eliminuje problemów wynikających z treści art. 169 § 1 k.c., który reguluje instytucję nabycia przez nieuprawnionego. Zbycie rzeczy nabywcy pozostającemu w dobrej wierze będzie bowiem prowadziło do zawarcia ważnej umowy. Wtedy sankcja nieważności *de facto* zostanie udaremniona. Rodzi się zatem pytanie, czy *de lege ferenda* zabytki te nie powinny być uwzględnione w wyłączeniu, o którym mowa w art. 169 § 2 k.c. Problem występujący w kontekście takiego postulatu *de lege ferenda* to ochrona dobrej wiary, gdyż nabywca nie jest w stanie dowiedzieć się, czy nie doszło do naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy.

Podsumowanie

Analiza dogmatycznoprawna instytucji pierwszeństwa sprzedaży zabytku jednoznacznie wykazała, że przepis ten zawiera normę trudną w zastosowaniu, gdyż posługuje się pojęciami niejasnymi i wieloznacznymi z perspektywy systemu prawnego, jak np.: muzeum rejestrowane bez zawężenia kręgu. Przepis ten w związku z niedokładnym wskazaniem podmiotów uprawnionych oraz procedury zawiadamiania jest w praktyce nieskuteczny. W opinii autora konieczna jest zmiana redakcji przepisu w taki sposób, by jednoznacznie doprecyzować pojęcie muzeum rejestrowanego poprzez zawężenie do muzeów posiadających konkretną cechę w obrębie danego obszaru geograficznego. Innym problemem jest brak dostępu muzeów do środków finansowych, które umożliwiłyby wykonanie prawa w terminie określonym ustawowo, dlatego termin ten powinien ulec wydłużeniu. Forma oświadczenia wiedzy o zamiarze sprzedaży również powinna zostać doprecyzowana ustawowo, jako np. forma pisemna. Ponadto zabytki ruchome i archeologiczne powinny podlegać ograniczeniu w świetle art. 169 § 2 k.c.

Bibliografia

- Antoniak P., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Brzozowski A., Kocot W.J., Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 2015.
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Grzywacz A., *Obrót dziełami sztuki*, Warszawa 2004.
- Gwoździwicz P., *Ograniczenie prawa własności zabytków*, „Roczniki Administracji i Prawa” 9, 2009.
- Jagielska-Burduk A., W. Szafrński, *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2. *Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2012.
- Konstytucja RP. *Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Pruszyński P., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989.
- Stec P., *Szczególne uprawnienia muzeów rejestrowanych w zakresie obrotu dziełami sztuki*, „Muzealnictwo” 2005, nr 46.

Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.

Zalasińska K., *Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków*, „Przegląd Prawa i Administracji” 89, 2012.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o muzeach (Dz.U. z 2012 r. poz. 987, t.j.).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, t.j.).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, t.j.).

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.

Uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. III CZP 62/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 213.

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.

Wyrok SN z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. II CSK 518/14, LEX nr 1754050.

Źródła internetowe

<http://www.krs-online.com.pl/PKD-47-77-Z-p419.html>

<http://www.sjp.pwn.pl/sjp/zabytek;2541821>

Right of first offer regarding purchase of a monument under art. 20 ust. 1 Museum Act

Summary

Conducted in this paper legal-dogmatic analysis of right of first offer institution, as set forth by the Museum Act, regarding sale of the monument unambiguously proved, that it is based on legal norms which hardly can be applied. The legislator uses imprecise and ambiguous terms from the perspective of Polish legal system. This provision is in practice inefficient, because it does not precisely enumerate entitled subjects, nor describe the procedure of notification. In author's opinion, this provision shall be subject of amendment in the manner that it precisely defines the term of "registered museum". Another problem is the lack of necessary funds which would allow to execute right of first offer by entitled subjects within statutory time limit, therefore in consequence it should be elongated. The intention to sell monument shall be provided in form required by the statutory law, for instance in written form. Moreover, movable and archeological monuments shall be subjects to the restriction of the art. 169 § 2 Polish Civil Code.