

Prawne aspekty udział instytucji kultury w realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego (muzea)

Michał Krajewski¹

I – Wprowadzenie

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.1990.32.191 z późn. zm.) (dalej u.s.g.), zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gmin obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W myśl zaś art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.1998.99.631 z późn. zm.) (dalej: u.s.p) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Podobnie, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.1998.99.631 z późn. zm) (dalej: u.s.w.) samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

2. Definicje muzeum

W ramach realizacji zadań własnych samorządów w aspekcie działania instytucji kultury, istotną rolę pełnią muzea.

Za Władysławem Kopalińskim - w Słowniku mitów i tradycji kultury² – stwierdzić należy, iż muzeum (z łac. museum – siedziba muz, akademia- od gr. mouseion - świątynia muz), to instytucja gromadząca zbiory różnych dziedzin sztuki, kultury, nauki, techniki. Definicja zawarta w Słowniku Języka Polskiego PWN³, muzeum to instytucja gromadząca, przechowująca i konserwująca zbiory z różnych dziedzin kultury, sztuki, nauki lub techniki i udostępniająca je publiczności w formie wystaw. Powyższe objaśnienia wskazują na historyczne i zwyczajowe znaczenie muzeów.

Na definicję legalną muzeum wskazuje art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.), zgodnie z którym muzeum jest jednostką organizacyjną niestawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Powyższe definicje pomimo, iż pochodzące z różnych źródeł i dotyczące zupełnie innych dziedzin, są spójne i zgodne co do zasadniczych cech jednostek organizacyjnych jakimi są muzea.

3. Regulacje prawne dotyczące muzeów

Sferę prawną działalności muzeów ustanawianych i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego regulują przede wszystkim ustawy: z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.) – dalej ustawa o muzeach - oraz ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 1991.114.493) - dalej ustawa o organizowaniu i prowa-

¹ Radca prawny, absolwent Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Aplikację radcowską odbył przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Łodzi. Jego zainteresowania zawodowe skupiają się wokół szeroko rozumianego prawa cywilnego, gospodarczego oraz prawa pracy. Posiada doświadczenie związane z prowadzeniem postępowań sądowych dla klientów korporacyjnych i indywidualnych. Prowadzi własną kancelarię prawną.

² Kopaliński, Słownik mitów i tradycji kultury, Warszawa 1985.

³ Słownik Języka Polskiego PWN, dostępny na stronie internetowej <http://sjp.pwn.pl>

dzeniu działalności kulturalnej. Co istotne, muzea stanowią formy organizacyjne działalności kulturalnej w rozumieniu ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a wyżej wymienioną ustawę należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o muzeach. Ponadto, regulacje dotyczące muzeów jako instytucji kultury znajdują się również w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim. Nadto, przedmiotową kwestię regulują również m.in.: Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą (Dz.U.2014.1240), Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, sposobu powoływania jej członków oraz Przewodniczącego (Dz.U.2008.86.530), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzajów dokumentów potwierdzających ich uprawnienia (Dz.U.2008.160.994), Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny (Dz.U.2016.1158), Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia Państwowego Rejestru Muzeów, wzoru wniosku o wpis do Rejestru, warunków i trybu dokonywania wpisów oraz okoliczności, w jakich można zarządzić kontrolę w celu ustalenia, czy muzeum spełnia nadal warunki wpisu do Rejestru (Dz.U.2008.91.567).

II. Organizatorzy muzeów

1. Na szczeblu centralnym

Z uwagi na charakter i przedmiot opracowania, należy jedynie wspomnieć, iż Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych tworzą muzea jako organy administracji rządowej. Powstałe twory określa się mianem państwowych instytucji kultury.

2. Na szczeblu samorządowym

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą muzea (muzea samorządowe), które określane są jako samorządowe instytucje kultury. Instytucje kultury - zarówno państwowe jak i samorządowe - mają status podmiotów administracji publicznej, a dosłownie - zakładów publicznych, które charakteryzują się wyodrębnieniem środków osobowych i rzeczowych, podmiotowością prawa publicznego, władztwem zakładowym, wykonywaniem spraw publicznych (założyciela, własnych lub ustawowo powierzonych) oraz nadzorowaniem przez założyciela z wykorzystaniem przewidzianych ustawą instrumentów nadzoru.⁴

Zakładem publicznym jest samodzielna państwowa jednostka organizacyjna, wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowy cel stanowi posiadające ciągle, wyspecjalizowany charakter bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych w dziedzinie określonej w akcie jej tworzenia.⁵

Ponadto, zaznaczenia wymaga, na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Tworzenie muzeów samorządowych lub współtworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi zatem realizację nałożonych na te jednostki obowiązków w zakresie kultury - a konkretnie obowiązku sprawowania mecenatu nad działalnością kulturalną, który to obowiązek wypływa z regulacji art. 1 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz obowiązku ochrony zabytków znajdującego podstawę w regulacji art. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162 poz. 1569 z późn. zm.) (dalej: ustawa o zabytkach).⁶

Nadto, instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

3. Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

Wyżej wymienione podmioty również posiadają uprawnienie do organizowania jednostek organizacyjnych w postaci muzeów (muzea prywatne)⁷, jednak w odróżnieniu od instytucji organizowanych przez Ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego, kwalifikowane są do kategorii niepublicznych podmiotów administrujących, tj. „podmiotów pozostających poza strukturą aparatu administracji publicznej i wykonujących, na różnych zasadach, zadania tej administracji”. „Podmiot niepubliczny, wykonując zadania administracji publicznej, pozostaje podmiotem prywatnym, ale w sensie funkcjonalnym ma charakter podmiotu administrującego i staje się - w tym zakresie - podmiotem administrującym, elementem funkcjonalnie rozumianego systemu administracji publicznej. Konsekwencją takiego usytuowania jest (...) obowiązek działania w oparciu o takie same zasady, na jakich działają podmioty publiczne, stosowania tych samych procedur, a zwłaszcza uwzględniania w tych działaniach interesu publicznego.⁸

Zaznaczenia wymaga, iż każdy z organizatorów muzeum obowiązany jest do zapewnienia środków potrzebnych do jego utrzymania i rozwoju, zapewnienia bezpieczeństwa

⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

⁶ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX*.

⁷ Tamże.

⁸ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX*.

zgrupowanym zbiorom oraz sprawowania nad nim nadzoru (art. 5 ust. 4 pkt 1 – 3 ustawy o muzeach).

III. Katalog i charakter usług świadczonych przez muzea

W podstawowym zakresie muzea świadczą w imieniu ogółu społeczeństwa usługi polegające na strzeżeniu powierzonego majątku, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP. Działalność ochronna muzeów wynika również z założenia, że to społeczeństwo wyposaża je w określony majątek w celu stworzenia jak najlepszych warunków, gwarantujących właściwe zachowanie i przetrwanie materialnych świadectw naszej historii. Muzea świadczą więc określone usługi na rzecz mecenasów zbiorowego, jakim jest całe społeczeństwo, stając się swoistą instytucją powierniczą.⁹

Odnosząc więc działalność muzeów do sfery administracji świadczącej, należy zauważyć, że nie całą ich aktywność będziemy mogli zakwalifikować jako usługi. W szczególności muzea mogą prowadzić działalność gospodarczą, w zakresie i na zasadach określonych w statucie, w celu pozyskania finansowania na działania podstawowe (a więc świadczenie usług). Muzea publiczne wykonują więc zadania, które mogą być zakwalifikowane jako usługi, ale również inne, które wykraczają poza sferę administracji świadczącej, a wynikają z potrzeby wypracowania dodatkowych dochodów.¹⁰

IV. Zadania muzeów

Definicja muzeum, o której mowa na wstępie stanowi również wykaz podstawowych zadań tejże jednostki. Ustawa o muzeach wskazuje również na otwarty katalog konkretnych aktywności prowadzących do realizacji szeroko pojętych celów tych instytucji kulturalnych. Katalog o którym mowa ma charakter otwarty, na co wskazuje użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności”. I tak, stosownie do art. 2 ustawy o muzeach, muzeum realizuje określone cele w szczególności poprzez gromadzenie zabytków w statutowo określonym zakresie, katalogowanie i naukowe opracowywanie zgromadzonych zbiorów, przechowywanie gromadzonych zabytków, w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo, oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych, zabezpieczanie i konserwację zbiorów oraz, w miarę możliwości, zabezpieczanie zabytków archeologicznych nieruchomych oraz innych nieruchomych obiektów kultury materialnej i przyrody, urządzenie wystaw stałych i czasowych, organizowanie badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych, prowadzenie działalności edukacyjnej, popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę, udostępnianie zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych, zapewnianie właściwych warunków zwiedzania oraz korzystania ze zbiorów i zgromadzonych informacji oraz prowa-

dzenie działalności wydawniczej. Wyżej wymienione sposoby działania należy potraktować jako wskazówki praktycznego funkcjonowania instytucji kultury, którymi są muzea.

Należy zaznaczyć, iż ze względu na otwarty charakter katalogu zadań wskazuje na fakt, iż ustawodawca zdecydował się wymienić jedynie te najważniejsze z nich, o fundamentalnym znaczeniu. Zdaniem autorów literatury przedmiotu, nie bez znaczenia pozostaje również kolejność przyjęta w opisywanym katalogu. Trzeba bowiem uznać, że decyduje ona o wadze poszczególnych zadań, czyniąc gromadzenie i zabezpieczenie oraz naukowe opracowanie zbiorów działalnością o znaczeniu podstawowym.¹¹

Rozwijając zasygnalizowane na wstępie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać, iż:

- zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie kultury, w tym bibliotek i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, stanowi zadanie własne gminy;
- na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków;
- stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w. samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, a także zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystanie.¹²

V. Zakres działalności muzeów

Zakres ten może obejmować jedną dziedzinę działalności człowieka, kilka dziedzin działalności człowieka, twory natury, działalność człowieka (w jednej lub kilku dziedzinach) oraz twory natury.

Zakres działalności muzeów wskazuje na różnorodność instytucji muzealnych, nie zawsze poddających się jednoznacznej klasyfikacji.¹³

VI. Praktyczne aspekty tworzenia muzeów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Akt o utworzeniu

Materia tworzenia instytucji kultury - w tym muzeów - jest przedmiotem regulacji art. 11 ustawy o organizowaniu i pro-

⁹ Zalaszińska Katarzyna, Muzea publiczne. Studium administracyjno-prawne, LexisNexis 2013.

¹⁰ Finansowanie muzeów w latach 1998-2008, załącznik nr 1, w: D. Folga-Januszewska, Raport o muzeach, Kraków 2009.

¹¹ Zalaszińska Katarzyna, Muzea publiczne. Studium administracyjno-prawne, LexisNexis 2013.

¹² P. Antoniuk, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

¹³ Tamże.

wadzeniu działalności kulturalnej. Zadanie wydania aktu o utworzeniu instytucji kultury należy do organizatora - czyli jednostki samorządu terytorialnego (muzeum samorządowe). Akt o utworzeniu określa przedmiot działania instytucji kultury, nazwę, siedzibę oraz wskazanie czy dana instytucja jest instytucją artystyczną, czyli powołaną do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców- co jednak w przypadku muzeów nie ma miejsca.

Akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury ma formę uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i powinien być zatytułowany „Akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury- Muzeum <nazwa_muzeum> w <siedziba>”.

W tym miejscu należy zaznaczyć kilka wskazówek praktycznych odnośnie do treści uchwały stanowiącej akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury:

- za podstawę prawną uchwały należy przyjąć art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 9 i art. 11 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) w zw. z art. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.);
- w treści uchwały należy wskazać, iż tworzy się gminną jednostkę organizacyjną, działającą w formie samorządowej instytucji kultury pod nazwą (na przykład): Muzeum Sztuki Ludowej i Regionalnej w, zwane dalej Muzeum. Muzeum uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru gminnych instytucji kultury.
- w uchwale winno się wskazać, że: Siedziba Muzeum mieści się w, a terenem działania jest obszar.....

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien w uchwale uwzględnić również następujące informacje:

- Zadaniem Muzeum jest sprawowanie opieki nad zabytkami, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury ludowej i regionalnej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie kontaktu ze zbiorami przez działania określone w Statucie.
- Muzeum realizuje cele określone w ust. 1, w szczególności przez:
 1. gromadzenie zabytków sztuki ludowej i regionalnej,
 2. katalogowanie i naukowe opracowywanie zgromadzonych zbiorów,
 3. przechowywanie gromadzonych zabytków, w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo, oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych,
 4. zabezpieczanie i konserwację zbiorów oraz, w miarę możliwości, zabezpieczanie zabytków archeologicznych nieruchomości oraz innych nieruchomości kultury materialnej i przyrody,
 5. urządzenie wystaw stałych i czasowych,

6. organizowanie badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych,
7. prowadzenie działalności edukacyjnej,
8. popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę,
9. udostępnianie zbiorów dla celów edukacyjnych i naukowych,
10. zapewnianie właściwych warunków zwiedzania i korzystania ze zbiorów i zgromadzonych informacji,
11. prowadzenie działalności wydawniczej.

- w uchwale wskazuje się również, iż:
 1. przekaże na własność Muzeum nieruchomości stanowiącą własność - działka nr, dla której Sąd Rejonowy w prowadzi księgę wieczystą nr KW, która zostanie przeznaczona na siedzibę Muzeum i działalność statutową.
 2. przekaże na własność Muzeum składniki mienia ruchomego wymienione w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały z przeznaczeniem na wykonywania działalności statutowej.
 3. przekaże na własność Muzeum muzealia wymienione w załączniku nr do niniejszej uchwały.
- w uchwale wskazuje się również na źródła finansowania działalności Muzeum, przykładowo: Działalność Muzeum będzie finansowana z dotacji udzielanej corocznie z budżetu Ponadto Muzeum może uzyskiwać środki finansowe i składniki majątkowe z: wpływów z własnej działalności, dodatkowej działalności gospodarczej, dotacji z budżetu państwa, wpływów z najmu i dzierżawy składników majątku, spadków, zapisów i darowizn od osób fizycznych i prawnych oraz innych źródeł.
- aktem założycielskim nadaje się Muzeum Statut Muzeum w organizacji, stanowiący załącznik nr do niniejszej uchwały, który będzie obowiązywał do zakończenia procesu organizowania Muzeum.
- w uchwale należy również zawrzeć informację komu powierza się wykonanie uchwały oraz, iż uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.¹⁴

2. Statut

Muzeum stanowiące instytucję kultury działa na podstawie statutu, który nadawany jest przez organizatora.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) nadaje muzeum statut w formie uchwały. Charakter prawny uchwały organu stanowiącego jest w judykaturze sporny.¹⁵ Przyjmując jednak przeważający pogląd, należy uznać, iż uchwała ta ma status aktu prawa miejscowego.¹⁶

W sytuacji w której muzeum jest współprowadzone przez organizatorów w postaci ministrów i kierowników urzędów centralnych i jednostki samorządu terytorialnego, umowa

¹⁴ R. Skwarło, wzór aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury, System Informacji Prawnej LEX.

¹⁵ P. Antoniuk, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, LEX 533194.

o utworzeniu muzeum wskazuje również który z organizatorów jest uprawniony do nadania muzeum statutu oraz określa jakie uprawnienia odnośnie do treści statutu posiadają pozostali współorganizatorowie. Uprawniony do nadania statutu jest organizator, który posiada taki status w rozumieniu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a jeżeli przymiot ten przysługuje więcej niż jednemu z organizatorów, wówczas umowa określa również to, który z organizatorów jest uprawniony do nadania statutu.

Statut określa w szczególności:

1. nazwę, teren działania i siedzibę muzeum;
2. zakres działania;
3. rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów;
4. organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób ich powoływania;
5. źródła finansowania działalności muzeum;
6. zasady dokonywania zmian w statucie;
7. zasady prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić.¹⁷

Pierwszy statut nadany muzeum - statut muzeum w organizacji – powinien zawierać postanowienia regulujące proces organizowania muzeum i obowiązuje do czasu jego zakończenia. Co istotne, za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się dzień otwarcia wystawy stałej. Dopiero po dniu zakończenia organizowania muzeum nadaje się muzeum statut.

Co istotne, statut muzeum będącego instytucją kultury nadawany jest w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa - jeżeli mieści się to w zakresie jej właściwości¹⁸. Do zakresu właściwości rzeczowej Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa należy m.in. sprawowanie opieki nad miejscami walk i męczeństwa oraz trwałe upamiętnianie związanych z tymi miejscami faktów, wydarzeń i postaci, ocenianie stanu opieki nad miejscami i trwałymi obiektami pamięci narodowej, a w szczególności nad muzeami walk i martyrologii, a także izbami pamięci narodowej, sprawowanie funkcji opiniodawczej i opiekuńczej wobec muzeów walk i męczeństwa (zob. art. 3 ustawy o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa). Z powyższego wynika, że Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa uzgadnia statuty izb pamięci narodowej oraz muzeów walk i męczeństwa (walk i martyrologii). Ustawa o muzeach nie precyzuje, w jakim trybie mają zapadać w/w uzgodnienia. Należy przyjąć, że w przypadku statutów nadawanych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych mają one charakter wewnętrznych uzgodnień wewnątrz - lub międzyresortowych, a w przypadku statutów nadawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego winny one przybierać postać rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych w trybie art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. albo art. 80a u.s.w. i podlegających zażaleniu do sądu administracyjnego.¹⁹

¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

¹⁸ Tamże

¹⁹ P. Antoniak, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

3. Wykaz muzeów

Podmiot, który utworzył muzeum, jest obowiązany przekazać informacje o nazwie muzeum, adresie siedziby muzeum, nazwie podmioty który je utworzył (w przypadku osoby fizycznej imię i nazwisko) oraz - w przypadku muzeum rejestrowanego - datę wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia utworzenia muzeum, a w przypadku ich zmiany - w terminie nie dłuższym niż miesiąc od zmiany.

Wykaz muzeów prowadzi Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Biuletynie Informacji Publicznej.²⁰

VII. Rada do Spraw Muzeów

Rada do Spraw Muzeów stanowi organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa oraz spraw związanych z miejscami pamięci narodowej, w tym pomnikami zagłady. Owa Rada funkcjonuje przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Rada do Spraw Muzeów przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wyraża opinie na temat zagadnień polskiego muzealnictwa o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym, projektu budżetu w zakresie muzealnictwa, w części, w której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, projektów aktów normatywnych dotyczących muzeów, innych zagadnień, przedkładanych pod jej obrady przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Przewodniczącego Rady lub na wniosek 1/3 członków Rady.²¹

Zadaniem Rady do sprawy Muzeów jest również wdrażanie opinii w sprawie zasadności wydania zakazu dalszej działalności muzeum. Ponadto, pozytywna opinia Rady do Spraw Muzeów jest wymagana dla połączenia muzeum z inną instytucją kultury działającą na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.²²

VIII. Nadzór nad muzeami

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności.²³ „Nadzór oznacza uprawnienia kontrolne organu uprawnionego do nadzoru oraz możliwość zastosowania w przewidzianych prawem przypadkach określonych instrumentów prawnych wtedy, gdy podmiot nadzorowany nie wykonuje w prawidłowy sposób swoich czynności.”²⁴

²⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

²¹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, sposobu powoływania jej członków oraz Przewodniczącego, Dz.U.2008.86.530.

²² P. Antoniak, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

²⁴ P. Antoniak, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

Co najistotniejsze, kompetencji nadzorczych nie wolno domniemywać, a przepisy konstytuujące zawierające je normy należy interpretować ściśle, a nawet – zawężająco.²⁵

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako organ nadzoru nad muzeami jest kompetentny do przeprowadzania kontroli ich działalności oraz do stosowania względem nich - przy poszanowaniu konstytucyjnej zasady proporcjonalności - wyłącznie tych środków nadzoru o charakterze władczym, które zostały postawione do jego dyspozycji na mocy wyraźnych przepisów ustawowych. Nadzoru nad muzeami, o którym mowa w komentowanym przepisie, nie należy przy tym utożsamiać z nadzorem założycielskim sprawowanym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nad tymi muzeami, dla których jest on organizatorem lub współorganizatorem. Pierwszy z nich sprawowany jest wyłącznie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i odnosi się do wszystkich muzeów. Drugi - sprawowany jest przez założyciela muzeum (a zatem niekoniecznie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) tylko względem muzeum przez niego utworzonego (lub muzeów przez niego utworzonych). Przede wszystkim zaś ustawodawca w sposób wyraźny zróżnicował środki nadzoru przysługujące ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego w zależności od tego, czy działa on (nawet względem tego samego podmiotu) jako organ nadzoru założycielskiego (a zatem mają do niego zastosowanie przepisy normujące kompetencje założycieli muzeów i organizatorów instytucji kultury), czy jako - jednostkowo wskazany w art. 8 u.o.m. - organ nadzoru nad muzeami.²⁶

W przypadku rażącego naruszenia przepisów ustawy o muzeach i statutu muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po wysłuchaniu organizatora muzeum oraz rady muzeum lub rady powierniczej, po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów, może, w drodze decyzji administracyjnej, zakazać jego dalszej działalności. Decyzję tę podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.²⁷

IX. Działalność gospodarcza

Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku. Zgodnie z regulacją art. 9 ustawy o muzeach, może ono prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą. Działalność tą muzeum może prowadzić jedynie w celu finansowania działalności o której mowa w pkt V niniejszego opracowania, czyli w celu finansowania zadań muzeum.²⁸

Istotne jest, że prowadzenie działalności gospodarczej przez muzeum ma charakter fakultatywny (akcesoryjny) i odbywa się na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Dodatkowo, warunkiem wykonywania takiej działalności przez muzeum jest określenie zasad jej prowadzenia statucie lub regulaminie. Ponadto, w obowiązującym stanie prawnym muzea zamierzające podjąć dodatkową działalność gospodarczą (zarówno będące instytucjami kultury, jak i prywatne) nie podlegają ani wpisowi do rejestru przedsiębiorców, ani wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.²⁹

X. Wstęp do muzeów

W przypadku muzeów samorządowych, wstęp do nich jest odpłatny. W jednym dniu tygodnia wstęp na wystawy stałe muzeów jest jednak nieodpłatny. Zadaniem Dyrektora jest ustalenie i podanie do publicznej wiadomości – w sposób zwyczajowo przyjęty – wysokości opłat za wstęp do muzeum oraz dnia w który wstęp jest nieodpłatny. Dyrektor jest również uprawniony do zwolnienia z opłat za wstęp. Kwestię odpłatności wstępu do muzeów, szczegółowo regulują rozporządzenia: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzajów dokumentów potwierdzających ich uprawnienia (Dz.U. 2008 nr 160 poz. 994), oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny (Dz.U. 2016 poz. 1158).

XI. Rada muzeum, Kolegia doradcze

1. Rada muzeum

Muzea samorządowe mają obowiązek utworzenia rady muzeum. Może ona zostać zastąpiona, w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek, przez radę powierniczą. Członków rady muzeum powołuje jej organizator, tj. w przypadku muzeów samorządowych – jednostka samorządu terytorialnego. Rada muzeum liczy od 5 do 15 członków, powoływanych i odwoływanych przez organizatora muzeum. Kandydatów na członków rady muzeum wskazują: organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego będące organizatorem muzeum, właściwe ze względu na siedzibę muzeum organy jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem muzeum, stowarzyszenia naukowe i twórcze, fundacje i inne instytucje wspierające działalność muzeum, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w muzeach walk i martyrologii, dyrektora muzeum, samą radę muzeum. Liczba członków rady muzeum oraz sposób ich powoływania winny zostać określone w statucie muzeum. Kadencja rady muzeum trwa cztery lata. Członkowie rady muzeum wskazani przez organy administracji rzą-

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2008 r., II SA/Kr 1274/07, LEX nr 494369.

²⁶ P. Antoniuk, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX

²⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

²⁹ P. Antoniuk, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

dowej lub jednostki samorządu terytorialnego będące organizatorem muzeum, stanowią nie więcej niż 1/3 składu rady muzeum. Rada muzeum ulega rozwiązaniu przed upływem kadencji w przypadku powołania rady powierniczej.³⁰

Trzeba przyjąć, że radzie muzeum przysługują następujące środki nadzoru (kompetencje nadzorcze): ocena działalności muzeum na podstawie sprawozdania rocznego z jego działalności, przedłożonego przez dyrektora tego muzeum, w przypadku ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora muzeum - wyznaczenie dwóch dodatkowych członków do składu komisji konkursowej określonej, zaopiniowanie wniosku dyrektora muzeum w przedmiocie wydania pozwolenia na zamianę, sprzedaż lub darowiznę muzealiów. Dodatkowo w przypadku wszczęcia postępowania w przedmiocie zakazu dalszej działalności muzeum minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ma obowiązek wysłuchania rady muzeum przed wydaniem decyzji o takim zakazie.³¹

2. Kolegia doradcze

W muzeum samorządowym mogą działać kolegia doradcze utworzone przez dyrektora, z jego inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy zatrudnionych w nim muzealników. Tryb działania kolegiów doradczych, skład osobowy i organizację określa statut muzeum.³²

XII. Państwowy Rejestr Muzeów

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, o którym wspomniano już w punkcie VI, ppkt 3 niniejszego opracowania. Warunkiem wpisu jest waga znaczenia posiadanych przez muzeum zbiorów, zespołu wykwalifikowanych pracowników, pomieszczeń i stałego źródła finansowania - zapewniających spełnienie statutowych celów muzeum.

Szczegółowe kwestie dotyczące Państwowego Rejestru Muzeów reguluje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia Państwowego Rejestru Muzeów, wzoru wniosku o wpis do Rejestru, warunków i trybu dokonywania wpisów oraz okoliczności, w jakich można zarządzić kontrolę w celu ustalenia, czy muzeum spełnia nadal warunki wpisu do Rejestru (Dz. U. Nr 91, poz. 567). Z chwilą wpisu do rejestru, muzeum jest uprawnione do używania nazwy „muzeum rejestrowane”.

Jeżeli jednak muzeum rejestrowane przestało spełniać warunki wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wyznacza muzeum termin do ich spełnienia, a po jego

bezsukcesyjnym upływie skreśla z Rejestru.³³ Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie ma formę decyzji administracyjnej.

XIII. Rada powiernicza

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Rady do Spraw Muzeów, może w muzeach rejestrowanych, bezpośrednio mu podległych, powierzyć swoje uprawnienia radzie powierniczej, w zakresie: nadzoru nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, bezpośredniego nadzoru nad realizacją celów określonych w definicji legalnej muzeum, powoływania i odwoływania dyrektora muzeum.

Organy samorządu terytorialnego mogą w muzeach rejestrowanych bezpośrednio im podległych powierzyć - za zgodą ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Rady do Spraw Muzeów - swoje uprawnienia radzie powierniczej, w zakresie o którym mowa powyżej.³⁴

Odnosnie do rozumienia pojęcia nadzoru założycielskiego oraz zakresu kompetencji i uprawnień z nim związanych, w tym miejscu należy jedynie przypomnieć o konieczności rozróżnienia pomiędzy nadzorem ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawowanym nad wszystkimi muzeami (art. 8 ustawy o muzeach) a nadzorem założycielskim sprawowanym przez niego nad muzeami przez niego utworzonymi lub współtworzonymi (art. 5 ustawy o muzeach). Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może powierzyć radzie powierniczej tylko te uprawnienia, które mieszczą się w zakresie tego ostatniego.

Do utworzenia rady powierniczej w muzeum rejestrowanym bezpośrednio podległym ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dochodzi po zasięgnięciu niewiążącej opinii Rady do Spraw Muzeów.³⁵

XIV. Perspektywa finansowa

Muzea jako jednostki organizacyjne samorządu, są uprawnione do ubiegania się o finansowanie przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa 2014-2020 przewiduje działania w ramach pięciu krajowych oraz szesnastu regionalnych krajowych programów operacyjnych. Realizacja ustawowych celów i zadań muzeów pozostaje w związku z celami szczegółowymi programów, dzięki czemu perspektywa pozyskania środków unijnych jest realna i może w dużym stopniu wpłynąć na rozwój muzealnictwa w Polsce.

XV. Podsumowanie

Jak wynika z przepisów ustawy o muzeach a także innych wskazanych aktów prawnych oraz z niniejszego opracowania,

³⁰ Tamże; Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.)

³¹ P. Antoniak, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

³² Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U.1997.5.24 z późn. zm.).

³³ Tamże.

³⁴ Tamże.

³⁵ P. Antoniak, Ustawa o muzeach. Komentarz. System Informacji Prawnej LEX.

jednostki samorządu terytorialnego są jednym z kilku podmiotów uprawnionych do tworzenia instytucji kultury jakimi są muzea. Pomimo, iż podobne przedsięwzięcie może wydawać się trudne w realizacji ze względu na wielość koniecznych do dopełnienia formalności oraz pewną archaiczność regulacji prawnych, doniosłość celów oraz zadań, które stawia się muzeum czyni wysiłek wartym podjęcia.

Źródła:

1. P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX.
2. W. Kopaliński, *Słownik mitów i tradycji kultury*, Warszawa 1985.
3. D. Folga-Januszewska, *Raport o muzeach, Finansowanie muzeów w latach 1998-2008*, załącznik nr 1 Kraków 2009.
4. R. Skwarło, *wzór aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury*, System Informacji Prawnej LEX.
5. Słownik Języka Polskiego PWN, dostępny na stronie internetowej <http://sjp.pwn.pl>
6. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
7. K. Zalańska, *Muzea publiczne. Studium administracyjno-prawne*, System Informacji Prawnej LEX.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl