

## OPINIA PRAWNA

### 1. PRZEDMIOT OPINII

Niniejsza opinia (dalej: „Opinia”) została sporządzona na zlecenie Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w Warszawie.

Przedmiotem opinii jest analiza pod kątem prawnym uchwał I Kongresu Muzealników Polskich, tj.:

1. Uchwały nr 1 I Kongresu Muzealników Polskich o istocie muzeum, muzealiach, zawodzie muzealnika i organizatorach muzeum;
2. Uchwały nr 2 I Kongresu Muzealników Polskich o zasadach bezpieczeństwa ekonomicznego muzeum;
3. Uchwały nr 3 I Kongresu Muzealników Polskich o zasadach awansu zawodowego i naukowego oraz o uposażeniach muzealników;
4. Uchwały nr 4 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie przyjęcia spójnej polityki gromadzenia i ochrony zbiorów;
5. Uchwały nr 5 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie wsparcia przez instytucje państwowe procesu cyfryzacji zbiorów polskich muzeów i społecznego udostępniania rezultatów cyfryzacji;
6. Uchwały nr 6 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie wypracowania zasad wspierania zadań muzeum przez działające w ich otoczeniu organizacje społeczne i osoby prywatne;
7. Uchwały nr 7 I Kongresu Muzealników Polskich w sprawie zbiorów muzealnych utraconych i przemieszczonych w granicach współczesnej Polski;

8. Uchwały nr 8 I Kongresu Muzealników Polskich o zbiorach muzealnych powstałych w całości lub w części po 1944 roku w rezultacie przeprowadzenia reformy rolnej i nacjonalizacji nieruchomości ziemskich.

W ramach opinii wyszczególnione zostaną i omówione proponowane w treści uchwał zmiany legislacyjne i rozwiązania prawne służące ich implementacji do polskiego porządku prawnego, a także wskazane zostaną przepisy obowiązujących już aktów normatywnych, których zmiana niezbędna jest dla realizacji postulatów wynikających z uchwał, a także ewentualne wskazanie konieczności ustanowienia nowych przepisów prawnych zmierzających do implementowania postulatów wysuwanych w uchwałach.

## **2. PODSTAWA FAKTYCZNA OPINII**

W dniach 23-25 kwietnia 2015 roku odbył się w Łodzi I Kongres Muzealników Polskich współorganizowany przez Stowarzyszenie Muzealników Polskich, Polski Komitet Narodowy ICOM, Stowarzyszenie Muzeów na Wolnym Powietrzu w Polsce, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowe Centrum Kultury oraz Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

Uczestnicy I Kongresu Muzealników Polskich, uważając, iż muzea są dobrem wspólnym służącym wszystkim grupom społeczeństwa i dlatego nie mogą być zawłaszczane przez partykularne interesy polityczne, w przekonaniu o konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych uchwalili uchwały, o których wykonanie zobowiązał się zabiegać Komitet Programowy Kongresu wraz ze statutowymi władzami Stowarzyszenia Muzealników Polskich, Polskiego Komitetu Narodowego Międzynarodowej Rady Muzeów ICOM oraz Stowarzyszenia Muzeów na Wolnym Powietrzu w Polsce.

Uchwały stanowią o kwestiach o charakterze priorytetowym dla rozwoju instytucji muzeum oraz wspierania grupy zawodowej muzealników, a także podnoszą kwestie związane z szerzeniem wiedzy na temat dóbr kultury w społeczeństwie i zachowania dziedzictwa narodowego.

Z uwagi na fakt, iż uchwały nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, zachodzi konieczność ich analizy pod kątem prawnym w celu wypracowania mechanizmów implementacji postulatów wynikających z uchwał do polskiego porządku prawnego.

### 3. PODSTAWY PRAWNE OPINII

Podstawę prawną niniejszej opinii stanowią:

1. ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24) (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 987);
2. ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. Nr 114, poz. 493) (tekst jednolity z dnia 26 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 406)
3. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (Dz.U. Nr 96, poz. 873) (tekst jednolity z dnia 14 lipca 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1118)
4. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177) (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 907)
5. ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568)
6. ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34) (tekst jednolity z dnia 18 lutego 2011 r., Dz.U. Nr 43, poz. 226)
7. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu muzealnika - (Dz.U. Nr 87, poz. 725)
8. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. Nr 91, poz. 569)
9. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w muzeach oraz sposobu ich stwierdzenia (Dz.U. z 2012 r. poz. 937)
10. rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. Nr 202, poz. 2073)

11. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz.U. z 2012 r. poz. 1105)

#### 4. ANALIZA PRAWNA

##### 4.1. Analiza prawna uchwały nr 1 I Kongresu Muzealników Polskich o istocie muzeum, muzealiach, zawodzie muzealnika i organizatorach muzeum.

Założeniem uchwały jest doprowadzenie do wprowadzenia do porządku społecznego i prawnego wskazanych w niej definicji pojęć: „organizator muzeum”, „muzeum”, „muzealia”, „muzealnicy”. Wszystkie te pojęcia zdefiniowane zostały w przepisach **ustawy o muzeach (art. 1, art. 5, art. 21 oraz art. 32 ustawy)**. Zaproponowane w uchwale uregulowanie tychże pojęć nie odbiega w zasadniczym stopniu od definicji ustawowych, a jedynie w pewnym zakresie doprecyzowuje, akcentując rolę jaką do spełnienia mają w życiu społecznym muzea i podmioty je tworzące, w nich pracujące oraz je nadzorujące.

Celem inkorporowania definicji zaproponowanych przez uczestników Kongresu do porządku prawnego, konieczne byłoby wprowadzenie zmian w następujących przepisach prawnych:

art. 1 ustawy o muzeach - celem wprowadzenia proponowanej definicji „muzeum”,

art. 5 ustawy o muzeach – celem wprowadzenia proponowanej definicji „organizatora muzeum” oraz określenia jego podstawowych praw i obowiązków,

art. 21 ustawy o muzeach – celem wprowadzenia proponowanej definicji „muzealium”,

art. 32 ustawy o muzeach – celem wprowadzenia proponowanej definicji „muzealnika” oraz określenia ich podstawowych praw i obowiązków.

#### **4.2. Analiza prawna uchwały nr 2 I Kongresu Muzealników Polskich o zasadach bezpieczeństwa ekonomicznego muzeum.**

Uczestnicy Kongresu zauważyli konieczność wprowadzenia zmian systemowych służących zapewnieniu właściwego finansowania muzeów w wysokości umożliwiającej spełnianie przez nie funkcji, do jakich zostały powołane.

Zasady finansowania muzeów, jako instytucji kultury, określa **ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.**

Zgodnie z **art. 28 ust. 2** tejże ustawy: „*przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł*”. Stosownie zaś do **ust. 3** „*organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów*”.

Obowiązek zapewnienia muzeom środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum nakłada na jego organizatora **art. 5 ust. 4 pkt 1** ustawy o muzeach.

De lege lata istnieją więc rozwiązania prawne zapewniające właściwe funkcjonowanie muzeów. Ich uszczegółowienie, celem realizacji postulatów wskazanych w uchwałach wymaga dokonania zmian w następujących przepisach:

**art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o muzeach** – w zakresie uszczegółowienia obowiązków organizatorów muzeów w zakresie finansowania muzeów, w szczególności poprzez określenie obszarów działalności muzeów, dla funkcjonowania których wymagane jest finansowanie przez organizatorów muzeów;

**art. 12 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej** – w zakresie uszczegółowienia obowiązków organizatorów muzeów w zakresie finansowania muzeów, w szczególności poprzez określenie obszarów działalności muzeów, dla funkcjonowania których wymagane jest finansowanie przez organizatorów muzeów;

**art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej** – w zakresie określenia zasad przyznawania dotacji, w tym wprowadzenie obowiązku corocznej waloryzacji dotacji, zakazu zmniejszania wysokości dotacji o kwotę powyżej 1,5% w skali rok do roku, obowiązku zwiększania wysokości dotacji w przypadku rozszerzenia zadań statutowych i rozwoju infrastruktury muzeum;

**art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** – w zakresie nadania muzeom statusu organizacji pożytku publicznego;

#### **4.3. Analiza prawna uchwały nr 3 I Kongresu Muzealników Polskich o zasadach awansu zawodowego i naukowego oraz o uposażeniach muzealników**

Przedmiotowa uchwała Kongresu postuluje szereg zmian związanych z wykonywaniem zawodu muzealnika jak również wprowadzenie zmian w zakresie formuły jego wynagradzania. Uchwała przede wszystkim postuluje stworzenie poprzez odpowiednie regulacje prawne warunków sprzyjających rozwojowi zawodowemu i naukowemu muzealników, a także zadbanie o godne ich wynagrodzenie.

Podstawowymi przepisami regulującymi zasady wykonywania zawodu muzealnika są: przepisy **art. 26a i nast. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**, **art. 32 i nast. ustawy o muzeach** oraz przepisy wydanego na jego podstawie **rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w muzeach oraz sposobu ich stwierdzania z dnia 07 sierpnia 2012 roku**.

Zasady i tryb przyznawania stypendium reguluje **rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz wysokości tych stypendiów**.

Należy uznać, iż obowiązujące w chwili obecnej przepisy dają ogólne podstawy do zorganizowania warunków dla rozwoju zawodowego i naukowego muzealników.

Ich uszczegółowienie a także zmiany celem dostosowania do propozycji Kongresu wymaga dokonania zmian w następujących przepisach:

**art. 32 ust. 1 ustawy o muzeach** - w zakresie przywrócenia stanowiska starszego kustosza oraz starszego asystenta;

Załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w muzeach oraz sposobu ich stwierdzenia – w zakresie zobowiązania do podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez muzealników oraz określenia stażu pracy niezbędnego do wykonywania pracy w charakterze muzealnika;

Wprowadzenia zmian do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz wysokości tych stypendiów – w zakresie postanowień regulujących konieczność utworzenia funduszu stypendialnego.

#### **4.4. Analiza prawna uchwały nr 4 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie przyjęcia spójnej polityki gromadzenia i ochrony zbiorów.**

Przedmiotowa uchwała I Kongresu Muzealników Polskich dotyczy wprowadzenia w życie postulowanych zmian prawnych, które doprowadzą do prowadzenia przez poszczególne muzea spójnej polityki muzealnej, w szczególności spójnej i racjonalnej polityki w zakresie gromadzenia zbiorów i docelowego tworzenia przez nie określonych kolekcji muzealnych, a także wprowadzenie takich uregulowań prawnych, które umożliwią realizację tego rodzaju polityki pod względem finansowym, wyposażając muzea w niezbędne w tym celu środki finansowe.

Nałożenie na muzea obowiązku opracowania polityki gromadzenia zbiorów wymaga zmiany **art. 2 ustawy o muzeach**.

Wprowadzenie do porządku prawnego regulacji dotyczącej minimalnej wysokości dotacji celowej na potrzeby zakupu muzealiów wymaga uchwalenia **nowego przepisu w ramach ustawy o muzeach**, tak jak jest to wskazane w przedmiotowej uchwale, ewentualnie wprowadzenia dodatkowych regulacji **w ramach ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**, która przewiduje przepisy, które mogłyby ulec rozszerzeniu. Mowa tu przede wszystkim o **art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**.

Postulat stworzenia warunków do właściwego i szybkiego reagowania na pojawiające się możliwości pozyskania obiektów potrzebnych do lepszej realizacji misji muzeów, poprzez umożliwienie elastycznego wykorzystania środków finansowych, zrealizowany może zostać poprzez **zmianę (doprecyzowanie) art. 4 pkt ust. 8b ustawy Prawo zamówień publicznych**, który już w pewnej mierze umożliwia zakup muzealiów z pominięciem procedur przetargowych przewidzianych w Ustawie Prawo Zamówień Publicznych. Niemniej postulat doprecyzowania wskazanych przepisów jest jak najbardziej słuszny.

Doprecyzowanie zasad deakcesji muzealiów nastąpić może za pomocą zmiany w **art. 23 ustawy o muzeach**.

#### **4.5. Analiza prawna uchwały nr 5 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie wsparcia przez instytucje państwowe procesu cyfryzacji zbiorów polskich muzeów i społecznego udostępniania rezultatów cyfryzacji.**

Postulaty uchwały zmierzają do przede wszystkim do upowszechnienia wiedzy na temat zgromadzonych w muzeach obiektów szerokiej grupie podmiotów poprzez cyfryzację zbiorów i umożliwienie udostępnienia wizerunków zbiorów muzealnych w wersji cyfrowej.

Celem realizacji uchwały i wprowadzeniu zmian w zakresie cyfryzacji zbiorów muzealnych służyć będzie **zmiana § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach**.

Pod kątem postulatu rozpowszechnienia wizerunków obiektów muzealnych w sposób powszechny, pod rozwagę należałoby również wziąć wprowadzenie odpowiednich regulacji



w zakresie ustawy o muzeach, jako odrębnego przepisu obligującego muzea do takiego rozpowszechniania.

#### **4.6. Analiza prawna uchwały nr 6 I Kongresu Muzealników Polskich o potrzebie wypracowania zasad wspierania zadań muzeum przez działające w ich otoczeniu organizacje społeczne i osoby prywatne.**

Realizacja postulatów Kongresu w zakresie stworzenia programu rozwoju samorządności zawodowej i muzealnej dokonana może zostać poprzez zmianę **§ 1 Rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji**, a także poprzez odpowiednie zmiany w ustawie o muzeach, w której **po art. 32 ustawy o muzeach** winno się wprowadzić przepisy regulujące samorząd muzealników.

Wzmocnienie uprawnień organizacji społecznych reprezentujących muzea i muzealników w opiniowaniu i tworzeniu strategii ochrony dziedzictwa narodowego może nastąpić poprzez zmianę **art. 84, 85, 86, 87 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**, a także poprzez wprowadzenie trybów konsultacyjnych z organizacjami społecznymi, poprzez wprowadzenie **nowych przepisów w ustawie o muzeach**.

Wzmocnienie uprawnień organizacji społecznych reprezentujących muzea i muzealników w procesie wyboru kierownictwa muzeum nastąpić może poprzez zmianę **art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**.

Uchwała postuluje także wzmocnienie roli mediów publicznych w informowaniu o działalności muzeów rejestrowanych, w większym niż obecnie zakresie i o wypełnianie w ten sposób ich misji publicznej jako ustawowego obowiązku.

W celu wprowadzenia wskazanego postulatu winno dojść do sprecyzowania zapisów ustawy o radiofonii i telewizji i doprecyzowania obowiązków mediów publicznych w zakresie czasu antenowego, który miałby być przeznaczony na informacje związane z działalnością muzealną, a także wprowadzenie wprost zapisu ustawowego obligującego media publiczne do informowania o działalności muzeów.

W tym celu należałoby dokonać zmian w **art. 21 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji**, poprzez wprowadzenie obowiązku tworzenia programów informujących o działalności muzeów i służących szerzeniu wiedzy z zakresu muzealnictwa. Ewentualne zaś nałożenie obowiązku przeznaczenia określonego czasu antenowego na programy z tej tematyki mogłoby nastąpić poprzez wprowadzenie dodatkowego paragrafu w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji.

#### **4.7. Analiza prawna uchwały nr 7 I Kongresu Muzealników Polskich w sprawie zbiorów muzealnych utraconych i przemieszczonych w granicach współczesnej Polski.**

Nałożenie na muzealników i muzea obowiązków w zakresie prowadzenia i upubliczniania wyników badań proweniencyjnych może nastąpić poprzez **zmianę art. 2 ustawy o muzeach**.

Obowiązek ewidencjonowania informacji dotyczących sposobu nabycia muzealiów wprowadzony może zostać do porządku prawnego poprzez dokonanie zmian w **§ 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach**.

#### **4.8. Analiza prawna uchwały nr 8 I Kongresu Muzealników Polskich o zbiorach muzealnych powstałych w całości lub w części po 1944 roku w rezultacie przeprowadzenia reformy rolnej i nacjonalizacji nieruchomości ziemskich.**

Przedmiotowa uchwała porusza istotną w obecnej sytuacji prawnej, kwestię związaną z brakiem regulacji w zakresie skutków przejęcia zabytków i ich kolekcji - mienia osób prywatnych (fizycznych i prawnych) - przez Skarb Państwa w ramach nacjonalizacji nieruchomości ziemskich. Analiza uchwały prowadzi do wniosku, iż wskazane postulaty mogą zostać zrealizowane wyłącznie poprzez wprowadzenie nowej ustawy, której przedmiotem będzie uregulowanie zasad odpowiedzialności państwa za przejęcia zabytków i kolekcji oraz ustalenie sposobów rekompensowania byłym właścicielom kolekcji strat z tych działań wynikających.

Sylvia Wiśniewska-Momot  
Adwokat