- projekt

**Uzasadnienie**

**I. Potrzeba i cel wydania ustawy**

Dotychczasowa Ustawa o muzeach została wprowadzona do porządku prawnego w 1996 r. Od tego czasu powstawało szereg propozycji zmian Ustawy, która jednakże nie doczekała się szerszej nowelizacji. Dotyczące jej zmiany ograniczały się zasadniczo do wprowadzania nowych rozdziałów, które regulowały nowe instytucje nie przewiedziane uprzednio w Ustawie (jak kwestia tzw. immunitetu muzealnego, czy też implementacji tzw. dyrektywy re-use).

Nie oznaczało to jednakże, iż Ustawa nie wywoływała kontrowersji, a jej stosowanie nie implikowało problemów interpretacyjnych. W okresie jej obowiązywania ujawniło się wiele problemów interpretacyjnych, związanych z jej stosowaniem, a także pojawiło się wiele głosów ze strony podmiotów reprezentujących środowiska muzealne, które nie tylko widziały potrzebę zmiany wskazanej ustawy, ale wręcz proponowały konkretne rozwiązania prawne, dostrzegając również konieczność dostosowania jej do bieżących realiów, zmieniającej się rzeczywistości, rozwoju techniki, który w znaczący sposób wpływa zarówno na sposób postrzegania muzeów, sposób ich prowadzenia, ale także na samą formę gromadzenia i przedstawiania muzealiów.

Na gruncie wskazanych więc problemów interpretacyjnych a także zgłaszanych przez środowiska muzealne uwag, uznana została niezbędność wprowadzenia nowej ustawy.

**II. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana**

Obecnie obowiązująca Ustawa powstawała w okresie, w którym dynamiczny rozwój sektora muzealnego nie osiągnął jeszcze obecnego, zaawansowanego poziomu; nie następował tak znaczący wzrost aktywności podmiotów zajmujących się szeroko pojętym muzealnictwem (mierzony np. wskaźnikiem frekwencji), nie następował również tak szybki rozwój nowych technologii cyfrowych, które również w muzealnictwie znalazły zastosowanie. Zasadniczym celem niniejszych zmian jest więc próba dostosowanie przepisów Ustawy o muzeach do zmieniających się dynamicznie warunków funkcjonowania muzeów. Tym samym proponowane spektrum zmian jest szerokie, obejmując w szczególności:

1. uzupełnienie katalogu ustawowych zadań muzeów;
2. doprecyzowanie pojęcia „muzealium”;
3. stworzenie (poprzez upoważnienie do wydania właściwego rozporządzenia) skutecznych mechanizmów weryfikacji standardów bezpieczeństwa muzealiów i osób odwiedzających muzea, w zależności od ich kategorii (muzea rejestrowane, muzea będące instytucjami kultury i muzea niebędące instytucjami kultury);
4. nowe sposoby uregulowania kwestii zarządzania mobilnością muzealnych zbiorów (w tym ich ewidencjonowania, umożliwiającego stosowanie dokumentacji elektronicznej jako wyłącznej, oraz przenoszenia) – poprzez upoważnienie do wydania właściwego rozporządzenia);
5. „ścieżkę kariery” muzealnika.

Projekt zmian Ustawy dotyczy też instrumentów sprawowania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nadzoru nad polskim sektorem muzealnym, mianowicie:

1. możliwości powierzania przez Ministra zadań wyspecjalizowanym instytucjom kultury;
2. funkcjonowanie gremiów opiniodawczo-doradczych Ministra;
3. zarządzanie muzeami.

Projektując zmiany, przewidziano w Ustawie tryb administracyjny dla tworzenia muzeów, kończący się decyzją administracyjną Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dotychczasowa, wynikająca głównie z ograniczeń natury organizacyjno-finansowej, praktyka uzgadniania treści statutów i regulaminów, nie wydaje się praktyką właściwą. Wprowadzenie zapisów wskazujących, iż nadawanie statutów bądź regulaminów następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, wyposaży Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego we właściwe narzędzia kontrolne już na etapie tworzenia muzeów, ponadto –wzmacniając nadzór o charakterze merytorycznym, zagwarantuje właściwą ścieżkę administracyjną wraz z możliwością sądowej kontroli tego typu decyzji.

W ramach zmian odnoszących się do pojęcia „muzealium” i uregulowań prawnych odnoszących się do niego, wprowadzono zmiany mające na celu wzmocnienie gwarancji ochrony muzealiów stanowiących dziedzictwo kultury i natury. Wśród wskazanych gwarancji należy wymienić nie tylko prawo pierwokupu obiektów muzealnych przez muzea rejestrowane od muzeów państwowych i samorządowych, ale także – prawo pierwokupu muzealiów od muzeów niebędących instytucjami kultury. Dotychczasowa regulacja w tym zakresie nie dawała pewnej gwarancji zachowania muzealiów stanowiących wszak „dobro narodowe”.

W dotychczasowych regulacjach uwagę zwracały niedostatki w zakresie ochrony muzealiów tzw. muzeów prywatnych (w propozycjach niniejszych zmian kategoryzowanych jako „muzea niebędące instytucjami kultury”), które były uprzednio tożsame z osobistym prawem własności ich organizatora. Proponowane w niniejszych zmianach Ustawy podejście do tzw. muzeów prywatnych oznacza możliwość ich zrównania pod względem podmiotowości prawnej z muzeami państwowymi i samorządowymi (będącymi instytucjami kultury) – patrz: dalsza część Uzasadnienia. W kontekście potrzeby zapewnienia należytej gwarancji ochrony muzealiów stanowiących własność tzw. muzeów prywatnych, konieczne stało się także wprowadzenie zasad umożliwiających nabycie muzealiów, stanowiących przedmiot egzekucji czy też muzealiów stanowiących własność podmiotów likwidowanych, poprzez przyznanie prawa pierwokupu muzeom rejestrowanym.

Część projektowanych zmian ma na celu doprecyzowanie dotychczas istniejących zapisów w Ustawie oraz ujednolicenie pojęć ustawowych; dostrzegany był np. brak precyzji w stosowaniu w obowiązującej Ustawie, pojęć „zabytek” oraz „muzealium”, co wywoływało pewne problemy interpretacyjne, związane m.in. ze stosowaniem Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Proponowane zmiany wprowadzają semantyczny ład w zakresie stosowania wskazanych pojęć i winny tym zakończyć interpretacyjne wątpliwości w tym zakresie.

Projekt zmian Ustawy wprowadza także wyraźne uregulowania dotyczące zasad łączenia muzeów z innym muzeum lub inną instytucją kultury, wskazując, jakiego typu czynności wymagają zgody Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz zasięgnięcia opinii Rady do Spraw Muzeów i Miejsc Pamięci Narodowej przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wskazane zmiany powinny zakończyć pojawiające się obecnie wątpliwości interpretacyjne co do potrzeby uzyskiwania opinii wskazanej wyżej Rady, precyzując zakres kompetencji tego podmiotu. Niniejszy projekt nadaje Radzie jednoznacznie opiniodawczy charakter, wzmacniając przy tym jej reprezentatywność wobec środowisk muzealnych.

\*

Po raz pierwszy w historii polskiego ustawodawstwa, odnoszącego się do ochrony dziedzictwa kulturowego, projekt zmian podejmuje próbę uregulowania statusu tzw. muzeów prywatnych, niebędących instytucjami kultury (np. muzea prowadzone przez uczelnie wyższe, czy też przez kościoły i związki wyznaniowe, będące, wedle danych Głównego Urzędu Statystycznego i Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, najdynamiczniej rozwijającym się segmentem polskiego muzealnictwa). W niniejszym projekcie Ustawy została przewidziana regulacja, dająca z jednej strony Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego narzędzia kontrolne w procesie tworzenia tego rodzaju muzeów, z drugiej jednak strony – dająca narzędzia wspomagające rozwój tego rodzaju podmiotów. Projekt Ustawy przewiduje, iż tzw. dotychczas muzea prywatne (w projekcie Ustawy określane „muzeami niebędącymi instytucjami kultury”) mogą nabyć osobowość prawną, co umożliwi im np. funkcjonowanie w obrocie prawnym (dotychczasowa forma funkcjonowania tego rodzaju podmiotów opierała się wyłącznie na „podmiotowości” ich założyciela).

Projekt Ustawy przewiduje zarazem zastosowanie do kategorii tzw. muzeów prywatnych formuły „muzeum w organizacji”. Zaproponowano rozwiązanie, w którym maksymalny okres funkcjonowania okresu organizacyjnego muzeum niebędącego instytucją kultury (tzw. muzeum prywatnego) nie przekroczy 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia o dalsze 12 miesięcy). Wskazane rozwiązanie ma ograniczyć dostrzegane obecnie patologie, polegające na funkcjonowaniu niektórych tzw. muzeów prywatnych przez wiele lat w formule „muzeum w organizacji”, bez przechodzenia w fazę rzeczywistego funkcjonowania.

Ograniczeniu wskazanej wyżej patologii, ale przede wszystkim podniesieniu społecznej rangi muzeum, służyć ma także wprowadzenie w projekcie Ustawy ochrony samego pojęcia „muzeum” (poprzez wskazanie, iż nazwy tej mogą używać wyłącznie podmioty stanowiące muzeum w rozumieniu ustawy).

Wśród innych proponowanych zmian należy wskazać na związane z doprecyzowaniem standardów, jakie winny być spełniane przez muzea rejestrowane (upoważnienie do wydania rozporządzenia, określającego zasady wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów), oraz – zasad korzystania przez nie ze szczególnej pomocy państwa.

Jak wyżej wskazano, niektóre z proponowanych zmian będą wymagały wprowadzenia rozporządzeń wykonawczych.

**III. Wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia w życie aktu).**

Wskazane powyżej zmiany Ustawy wprowadzają szereg uregulowań niewystępujących w obecnym jej brzmieniu. Przede wszystkim wprowadzają pojęcie nowego podmiotu, tj. muzeum niebędącego instytucją kultury, przyznając temu podmiotowi możliwość uzyskania osobowości prawnej, zarazem nie wyłączając możliwości dalszego funkcjonowania tych podmiotów w ramach struktury prawnej organizatora. Tak więc wyłącznie od podmiotu będącego organizatorem takiego muzeum zależy, czy uzyska ono osobowość prawną, czy też – pozostanie jednostką funkcjonującą w ramach struktury podmiotu tworzącego muzeum. Projekt Ustawy przewiduje także szersze gwarancje ochrony muzealiów, przyznając prawo pierwszeństwa w ich nabyciu także od muzeów niebędących instytucjami kultury (w razie prowadzenia egzekucji z majątku muzeum niebędącego instytucją kultury bądź – likwidacji takiego muzeum). Projektowane zmiany winny zakończyć także problemy interpretacyjne, związane m.in. z: funkcjonowaniem Rady do Spraw Muzeów i Miejsc Pamięci Narodowej przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz relacjami semantycznymi między pojęciami „zabytek” i „muzealium”.

Proponuje się, aby Ustawa weszła w życie po upływie 9 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Takie vacatio legis pozwoli na odpowiednie przygotowanie sektora muzealnego do wdrożenia Ustawy, w tym też na przygotowanie niezbędnych aktów wykonawczych.

Projektowana Ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Regulacje zawarte w projektowanej Ustawie nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), zatem nie podlega ona notyfikacji.

Projektowana Ustawa nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projektowana Ustawa zostanie udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.