

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji

Aleksandra Maria Głowczewska

**Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny
i podmiot wykonujący zadania publiczne.
Analiza administracyjnoprawna**

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem
dra hab. Piotra Rączki, prof. UMK
Promotor pomocniczy:
dr Karolina Rokicka-Murszewska

TORUŃ 2023

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Akty prawne:	6
Pozostałe:.....	7
Wprowadzenie	9
Rozdział 1 – Muzeum. Definicja i jej zakres	17
1. Wstęp.....	17
2. Legalna definicja w polskim porządku prawnym	18
2.1. Muzeum publiczne	24
2.2. Muzeum prywatne – niepubliczne	26
2.3. Muzea współorganizowane	28
3. Elementy definicji legalnej muzeum.....	33
4. Zadania muzeum	47
5. Zadania muzeum jako zadania publiczne	57
6. Podsumowanie	60
Rozdział 2 – Etymologia pojęcia muzeum. Wybrane zagadnienia z historii polskiego muzealnictwa niepublicznego.....	62
1. Wstęp.....	62
2. Geneza muzealnictwa w Polsce – wybrane zagadnienia	67
3. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce przed 1996 rokiem.....	75
4. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce w latach 1996–2007	80

5. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce po 2007 roku.....	81
6. Podsumowanie	86
Rozdział 3 - Prywatyzacja w zakresie wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne w kontekście muzeów	89
1. Wstęp.....	89
2. Pojęcie zadania publicznego i formy jego wykonywania.....	90
2.1. Definicja zadania publicznego i formy jego wykonywania.....	90
2.2. Formy przekazywania wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym.....	98
3. Pojęcie i rodzaje prywatyzacji. Prywatyzacja wykonywania zadań administracji świadczącej	102
3.1. Pojęcie prywatyzacji.....	102
3.2. Pojęcie administracji świadczącej.....	111
4. Wykonywanie zadań muzeów przez podmioty niepubliczne...	116
5. Włączenie muzeów niepublicznych jako podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych z uwagi na przedmiot działalności.....	119
6. Podsumowanie	122
Rozdział 4 – Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny	125
1. Wstęp.....	125
2. Pojęcie zakładu administracyjnego w polskiej doktrynie prawa.....	125
3. Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny.....	131

4. Podsumowanie	137
Rozdział 5 – Organizacja i funkcjonowanie muzeów niepublicznych	142
1. Wstęp.....	142
2. Realizacja celów ustawowych a misja muzeum niepublicznego.....	145
3. Tworzenie muzeów niepublicznych.....	151
4. Regulaminy muzeów niepublicznych	159
5. Nadzór nad muzeami niepublicznymi.....	161
6. Zakończenie działalności muzeów.....	171
6.1. Sposoby zakończenia działalności muzeum niepublicznego.....	175
6.2. Egzekucja ze zbiorów.....	178
7. Finansowanie działalności muzeów niepublicznych	187
8. Status pracownika muzeum niepublicznego	193
9. Muzea niepubliczne w Polsce – analiza rozwiązań szczegółowych. Organizacja wewnętrzna muzeum niepublicznego	202
9.1. Zagadnienia ogólne	202
9.2. Zakres działania muzeum niepublicznego	204
9.3. Struktura organizacyjna muzeum niepublicznego	206
9.4. Finansowanie działalności muzeum niepublicznego. Prowadzenie działalności gospodarczej przez muzeum	211
9.5. Rozwiązania proponowane dla treści regulaminów muzeów niepublicznych.....	213
10. Podsumowanie	215

Rozdział 6 – Szczególne rodzaje muzeów niepublicznych.....	218
1. Wstęp.....	218
2. Muzeum uczelniane – zagadnienia wybrane	220
3. Muzeum kościelne – zagadnienia wybrane	225
4. Podsumowanie	229
Rozdział 7 – Wybrane zagadnienia dotyczące muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne w wybranych krajach europejskich....	231
1. Wstęp.....	231
2. Francja.....	231
3. Holandia	233
4. Estonia.....	236
5. Podsumowanie	238
Wnioski końcowe	240
Bibliografia.....	247
1. Wykaz aktów prawnych.....	247
2. Wykaz literatury.....	255
3. Wykaz orzecznictwa	278
4. Wykaz źródeł internetowych.....	282

Wykaz skrótów

Akty prawne:

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1610 ze zm.)

k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 127 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 775 ze zm.)

k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550 ze zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.)

p.p.s.a. - ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 poz. 259 ze zm.)

p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. 2023 poz. 742 ze zm.)

rozporządzenie – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265)

u.o.d.k.m. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach (t.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150)

u.o.m. – ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385 ze zm.)

u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2022 poz. 840 ze zm.)

u.p.a. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2509 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2022 poz. 479 ze zm.)

u.p.o.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 194 ze zm.)

u.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 30 ze zm.)

u.r.n.d.k. – z dnia 25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591 ze zm.)

u.s.p.k.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1966 ze zm.)

Pozostale:

AUNC – Acta Universitatis Nicolai Copernici

GUS – Główny Urząd Statystyczny

Ibidem – tamże

ICOM – International Council of Museums

MKiDN – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

MSiG – Monitor Sądowy i Gospodarczy

NIMOZ – Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów
(od 2 września 2023 roku Narodowy Instytut Muzeów¹)

¹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Narodowego Instytutu Muzealnictwa

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

op. cit. – dzieło cytowane

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

r. – rok

RPEIS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

s. – strona

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

TK – Trybunał Konstytucyjny

UMAC – International Committee for University Museums and Collections

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

i Ochrony Zbiorów oraz nazwę Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów,
Dz.Urz. MKiDN 2023 poz. 48.

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest status muzeum organizowanego przez podmioty niepubliczne (osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) w polskim porządku administracyjnoprawnym. Motywacją do podjęcia badań nad statusem prawnym tego typu podmiotów była niedoskonała regulacja prawna w ustawie z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach, która nie odnosi się w wystarczającym stopniu do muzeów innych niż państwowe czy samorządowe. Niedosyt pozostawia także skromna liczba opracowań poświęconych tej tematyce i omawiających przedstawiane zagadnienie, która nie rozwiewa wszystkich wątpliwości związanych z działalnością i funkcjonowaniem muzeów niepublicznych. Brakuje również ustalenia statusu prawnego muzeum niepublicznego oraz klarownego zakwalifikowania działań podejmowanych w ramach tego podmiotu, które mają prowadzić do realizacji misji muzealnej. W dostępnej literaturze muzeom niepublicznym poświęcono niewiele miejsca, ukazując te instytucje jako jednostki, którym nie można przypisać cech charakterystycznych dla podmiotów wykonujących zadania publiczne. Muzea niepubliczne traktowane są w większości jako „przedsiębiorstwa usługowe”, jak wskazuje Andrzej Rottermund, pisząc o komercjalizacji muzealnictwa, co zdaniem muzealników może godzić w misję muzealną². Stąd też należy zwrócić szczególną uwagę na działalność muzeów i ich zadania służące wypełnianiu misji muzealnej, co stanowi podstawowy obowiązek każdego muzeum.

Poruszana problematyka jest szczególnie aktualna, gdyż wyraźnie widoczny jest coraz szybszy wzrost liczby tak zwanych muzeów prywatnych, czyli jednostek prowadzonych przez osoby fizyczne, osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Niedoskonałą nazwę „muzeum prywatne” w niniejszej dysertacji zastąpiono przy

² A. Rottermund, *O roli muzeów polskich w kształtowaniu świadomości narodowej i politycznej Polaków*, Pułtusk 2010, s. 30.

omawianiu aktualnego stanu prawnego pojęciem tytułowego „muzeum niepublicznego”, co zostanie podkreślone i uzasadnione w tekście rozprawy. W rozdziałach poświęconym poprzednio obowiązującym przepisom oraz kwestiom prawnoporównawczym, pojęcie muzeum niepublicznego zastąpiono określeniem „muzeum organizowane przez podmioty prywatne”.

Zasadność wyboru tematu dotyczącego muzeów niepublicznych potwierdzają braki w literaturze przedmiotu oraz wątpliwości przedstawicieli doktryny prawa muzeów, którzy zwracają uwagę na niedostateczne opracowanie tego zagadnienia³. Przyjęty temat został ograniczony do statusu muzeów niepublicznych z uwagi na istniejące opracowanie pozycji muzeów publicznych w literaturze⁴. Odniesienie się do funkcjonowania i organizacji muzeów publicznych było jednak niezbędne ze względu na potrzebę porównania działalności, podejmowanych zadań i struktury organizacyjnej muzeów.

Istotą dysertacji jest przede wszystkim udowodnienie, że pod względem wykonywanych zadań muzea niepubliczne nie różnią się od muzeów publicznych, choć nie mają statusu instytucji kultury w rozumieniu przepisów prawa. Ten problem został już dostrzeżony przez przedstawicieli Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (od 2 września 2023 roku Narodowego Instytutu Muzeów), którzy zaproponowali termin „muzea niebędące instytucjami kultury” w przygotowanym przez siebie projekcie zmian w ustawie o muzeach⁵.

Celem opracowania jest przede wszystkim ustalenie aktualnego statusu prawnego muzeów niepublicznych oraz metod administrowania tymi podmiotami. W rozprawie przyjęto założenie, że muzeum niepubliczne jest

³ Zob. K. Zalańska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2010.

⁴ Ibidem.

⁵ <https://nimos.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach.html>, dostęp: 10.06.2023 r.; por. J. Grzonkowska, *Status muzeów „prywatnych” w świetle obowiązującej ustawy o muzeach*, w: *Muzea kościelne wobec nowych wyzwań*, Warszawa 2019, s. 147.

zakładem administracyjnym, między innymi z uwagi na wykonywane przezeń zadania publiczne, tożsame dla wszystkich muzeów, bez względu na osobę organizatora⁶. Zwrócono przede wszystkim uwagę na to, iż wykonywane przez muzeum zadania i prowadzona przez nie działalność są kluczowymi kwestiami w problematyce ustalania statusu prawnego tej jednostki. Podjęto rozważania odnoszące się do prywatyzacji zadań publicznych, a także upublicznienia strefy prywatnej, w którą coraz silniej wkraczają podmioty prawa publicznego. Wskazano, że w przypadku muzeów niepublicznych pojawia się jednoznaczne włączenie podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. W rozprawie postawiono tezę, że muzeum niepubliczne jest zakładem administracyjnym, wykonuje zadania publiczne i jako zakład administracyjny także dysponuje władztwem zakładowym, które wykonywać może podmiot administrujący, a stosunek nawiązywany między muzeum a użytkownikiem zakładu nosi cechy stosunku administracyjnoprawnego. Już w tytule rozprawy podkreślono, że kluczowe jest udowodnienie nie tylko, że muzeum niepubliczne jest zakładem administracyjnym, ale przede wszystkim, że wykonuje zadania publiczne.

W rozprawie posłużono się przede wszystkim formalno-dogmatyczną metodą badawczą. Przeprowadzona analiza polskich rozwiązań prawnych w zestawieniu z badaniem problematyki muzealnictwa pozwoliła na kompleksowe i interdyscyplinarne ujęcie poruszanego tematu. Wykorzystano również metodę historyczno-prawną. Przeanalizowano uwarunkowania historyczne, wskazując na zmiany zachodzące w przepisach prawnych dotyczących muzeów. Uwagę zwrócono także na uwarunkowania międzynarodowe kształtujące przede wszystkim siatkę pojęciową dziedzictwa kulturalnego i muzealnictwa. W niewielkim stopniu skorzystano z metody

⁶ Podobnie, ze względu na charakter wykonywanych zadań, za zakłady administracyjne uważa się szkoły niepubliczne. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 30.10.2014 r., II SAB/OI 100/14, LEX nr 1547439. Por. wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2015 r., II SAB/Wa 869/15, LEX nr 1992282; wyrok WSA w Poznaniu z 18.12.2015 r., IV SAB/Po 140/15, LEX nr 1977457; wyrok WSA w Gdańsku z 25.03.2015 r., II SAB/Gd 15/15, LEX nr 1792978; wyrok WSA w Łodzi z 10.12.2014 r., II SAB/Łd 165/14, LEX nr 1592293.

prawnoporównawczej. Na potrzeby niniejszej rozprawy przeprowadzono również badania wtórne i niereaktywne nad regulaminami organizacyjnymi muzeów niepublicznych. Dokonano analizy treści przepisów tych regulaminów, opisano przyjęte rozwiązania oraz porównano je z obowiązującym stanem prawnym. Akty prawne pozyskane zostały od 51 jednostek organizacyjnych.

Dysertacja *Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny i podmiot wykonujący zadania publiczne. Analiza administracyjnoprawna* została podzielona na siedem rozdziałów. Każdy rozdział jest poprzedzony krótkim wstępem i zakończony podsumowaniem kluczowych zagadnień.

Rozdział pierwszy został poświęcony muzealniczej siatce pojęciowej. Wskazano na pojęcia używane w polskim porządku prawnym, odnoszące się do prawa muzeów i prawa ochrony zabytków. Zauważono fakt, że definiowanie używanych pojęć wymaga odwołań do prawa międzynarodowego z uwagi na brak lub niedoskonałość polskich rozwiązań legislacyjnych. Analizie poddano definicję legalną muzeum i skonfrontowano ją z cechami muzeum publicznego i niepublicznego. Następnie opisano zadania muzeów oraz kryteria uznania podmiotu za muzeum. Podkreślono, że zadania muzeów niepublicznych należą do kategorii zadań publicznych. Wskazano na cechy tego rodzaju zadań i wykazano, że zadania postawione przed muzeami w przepisach prawa, są zadaniami o charakterze publicznym bez względu na to, czy są wykonywane przez muzeum niepubliczne czy publiczne. Ich charakter nie zależy bowiem od podmiotu założycielskiego muzeum.

W rozdziale drugim omówiono etymologię pojęcia muzeum. Wskazano na najważniejsze elementy składające się na obecny kształt tych jednostek. Następnie skomentowano status muzeów niepublicznych w poszczególnych okresach, przy jednoczesnej analizie aktów prawnych obowiązujących w danych latach. Począwszy od Dekretu Rady Regencyjnej

z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury⁷, skończywszy na obecnie obowiązującej ustawie z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach⁸, opisane zostały podobieństwa i różnice w przepisach, a także korzystne i niekorzystne rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę na przestrzeni lat. W rozdziale zawarto własną analizę danych dotyczących liczby poszczególnych rodzajów muzeów, przeprowadzoną na podstawie wykazu muzeów dostępnego na stronie MKiDN.

Rozdział trzeci poświęcono zagadnieniom prywatyzacji zadań publicznych z zakresu administracji świadczącej. Wskazano na problematykę włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. Poruszona została tematyka zadań publicznych, co należy odnieść do funkcjonowania muzeów niepublicznych i wykonywania przez nie zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa.

Rozdział czwarty zawiera omówienie zagadnień dotyczących zakładu administracyjnego, którego cechy stały się punktem wyjścia dla rozważań o statusie muzeum. Przywołane zostały dotychczas obecne w doktrynie definicje zakładu administracyjnego oraz nowa koncepcja zakładu administracyjnego niepublicznego (zwanego też prywatnym zakładem administracyjnym). To ona stała się po części inspiracją dla niniejszych rozważań. Omówione zostały czynniki warunkujące możliwość określenia muzeum niepublicznego mianem zakładu administracyjnego.

Rozdział piąty poświęcono muzeom niepublicznym i ich organizacji. Przeanalizowane zostały procedury tworzenia muzeów niepublicznych oraz zakończenia przez nie działalności z uwzględnieniem problematyki egzekucji zbiorów. Szczegółowo określono status muzealnika – pracownika muzeum, z uwzględnieniem zasygnalizowania problematyki zawodu zaufania

⁷ Dz.U. 1918 nr 16 poz. 36.

⁸ T.j. Dz.U. 2022 poz. 385 ze zm.

publicznego, która staje się przedmiotem dyskusji wśród muzealników⁹. Kwestia ta nie została jednak rozstrzygnięta z uwagi na wykraczanie poza temat rozprawy. Omówiono zagadnienie regulaminów, na podstawie których działają muzea niepubliczne oraz problematyce nadzoru sprawowanego między innymi przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Określony został charakter prawny stosunku powstającego między muzeum i jego użytkownikiem. Odniesiono się do praw i obowiązków użytkowników muzeum niepublicznego. Wskazano na finansowanie działalności muzeów niepublicznych, kwestię dotacji z budżetu państwa oraz możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Zwrócono uwagę na koncepcję muzeum jako przedsiębiorcy. Dokonano porównania rozwiązań przyjętych w funkcjonowaniu muzeów niepublicznych i publicznych. Osobną część poświęcono analizie szczegółowej regulaminów wybranych muzeów niepublicznych działających w Polsce. Regulaminy zostały pozyskane przez autorkę pracy od podmiotów założycielskich i organizatorów muzeów. Prośbę o przesłanie regulaminu uzgodnionego z ministrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego, który muzeum ma obowiązek posiadać na podstawie art. 6 ust. 6 u.o.m., wystosowano do 80 muzeów. W odpowiedzi przesłanych zostało pięć regulaminów. Jeden regulamin jest dostępny na stronie internetowej muzeum. Może to świadczyć o niechęci organizatorów muzeów niepublicznych do analizowania problematyki prowadzonych przez nich jednostek lub niedostrzegania problemu niedostatecznej regulacji prawnej w tym zakresie. Został również złożony wniosek do MKiDN o udostępnienie treści regulaminów w trybie informacji publicznej.

W rozdziale szóstym została poruszona problematyka szczególnych rodzajów muzeów niepublicznych, jakimi są muzea uczelniane i muzea kościelne. Ze względu na ich nietypowy status i funkcjonowanie w ramach

⁹ <http://kongresmuzealnikow.pl/projekty-uchwal/>, dostęp: 06.05.2019 r., zob. szerzej: A. Murawska, *Zawód: muzealnik. Spojrzenie okiem historyka*, http://muzeawielkopolskie.pl/data/files/museion_tom2.pdf#page=67, dostęp: 6.05.2023 r.

innych struktur poświęcono im osobny rozdział. Zwrócono uwagę na ich działalność i sposób finansowania, a także na podmioty założycielskie.

Rozdział siódmy poświęcono wybranym zagadnieniom, które dotyczą muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne w wybranych krajach europejskich. Wykorzystano zagraniczne źródła prawa wybranych państw, dostępne raporty dotyczące działalności tych podmiotów oraz literaturę polską i zagraniczną.

Rozprawę podsumowano uwagami końcowymi, w których wypunktowano węzłowe zagadnienia dysertacji oraz zawarto wnioski płynące z przeprowadzonej analizy i badań nad obranym tematem.

W pracy wykorzystano literaturę polską i zagraniczną przedstawicieli doktryny prawniczej i muzealniczej oraz orzecznictwo sądów, przede wszystkim administracyjnych. Dodatkowo rozprawa w wielu miejscach ukazuje różnice w postrzeganiu kwestii dotyczących działalności i prawa muzeów przez prawników i muzealników oraz problemy zauważone przez obie grupy. Wskazano między innymi na problematykę postrzegania muzeum niepublicznego jako przedsiębiorcy oraz oceniania tego podmiotu przez pryzmat organizatora, a nie wykonywanych zadań. Zwrócono uwagę na niedostateczne finansowanie działalności muzeów niepublicznych, a także sygnalizowaną w doktrynie problematykę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących działania muzeów publicznych do jednostek niepublicznych.

Stan prawny przepisów polskiego porządku prawnego wykorzystany i omawiany w niniejszej rozprawie doktorskiej przyjęto na dzień 31 października 2023 roku.

Poczynionym rozważaniom przyświecała idea skrupulatnego opisanie misji muzealnej i udowodnienia publicznego charakteru zadań muzeów niepublicznych. Ich skuteczna i właściwa realizacja jest możliwa tylko dzięki rzetelnemu i obiektywnemu porządkowi prawnemu. Podobnie wypełnianie

misji muzealnej nie może obyć się bez odpowiedniej organizacji, finansowania i, co najważniejsze, gwarancji ustrojowych. Stąd też w rozdziale podsumowującym zostały sformułowane liczne wnioski jako przyczynek i impuls do dyskusji nad statusem muzeów niepublicznych w polskim porządku prawnym.

Rozdział 1 – Muzeum. Definicja i jej zakres

1. Wstęp

Podstawowym zagadnieniem, które powinno stanowić początek rozważań dotyczących muzeum niepublicznego jest legalna definicja muzeum bez względu na osobę organizatora tego muzeum. Definicja ta podlegała zmianom na przestrzeni kolejno przyjmowanych regulacji prawnych aż do określenia przyjętego w tekście aktualnie obowiązującej ustawy z 1996 roku.

Punktem wyjścia dla wielu europejskich definicji muzeów jest klasyczna definicja sformułowana przez Georges'a Henri Rivière'a, francuskiego muzeologa, żyjącego w latach 1897-1985, który określił muzeum jako „instytucję trwałą o charakterze niedochodowym, służącą społeczeństwu i jego rozwojowi, dostępną publicznie, która prowadzi badania nad materialnymi i niematerialnymi świadectwami działalności człowieka i jego otoczeniem, gromadzi je, konserwuje i zabezpiecza, udostępnia i wystawia, prowadzi działalność edukacyjną i służy rozrywce”¹⁰. Definicja ta jest zaadaptowana przez ICOM choć na przestrzeni lat 1946-2007 zmieniał się zakres znaczeniowy pojęcia muzeum¹¹. W dniach 1-7 września 2019 roku w Kyoto odbyła się 25 Konferencja Generalna Międzynarodowej Rady Muzeów (ICOM) pod hasłem “Muzea jako centra kulturowe: „Przyszłość tradycji”. Podczas wydarzenia członkowie ICOM oraz UMAC (International

¹⁰ G. H. Rivière, *La muséologie selon*, Paris 1989, dz. cyt. w: D. Folga-Januszewska, *Muzea w Polsce 1989-2008. Stan, zachodzące zmiany i kierunki rozwoju muzeów w Europie oraz rekomendacje dla muzeów polskich*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2008, s. 4.

¹¹ W tym okresie poza muzeami *sensu stricto* za muzea uznano między innymi także wivaria, planetaria, centra nauki czy rezerwaty. Por. M. Lorenc, *Polityczność nowej definicji muzeum ICOM, czyli manewrowanie transatlantyką wśród gór lodowych*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, s. 164–171.

Do 2007 roku obowiązywała definicja ICOM: „muzeum jest instytucją trwałą, o charakterze niedochodowym, służącą społeczeństwu i jego rozwojowi, dostępną publicznie, która gromadzi, konserwuje i zabezpiecza, bada, udostępnia i wystawia zbiory stanowiące materialne i niematerialne dziedzictwo człowieka i jego środowiska dla celów naukowych, edukacyjnych i dla rozrywki”. Za: *Słownik encyklopedyczny muzeologii*, red. A. Desvallees, F. Mairesse (red. D. Folga-Januszewska), Warszawa 2020, s. 351.

Committee for University Museums and Collections) dyskutowali nad nową definicją muzeum, która miałaby odpowiadać potrzebom zmieniającego się społeczeństwa oraz dążyć do apolityczności podmiotów dbających o dobra kultury¹².

2. Legalna definicja w polskim porządku prawnym

Prawo muzeów reguluje w krajowym porządku prawnym ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach (dalej: u.o.m.)¹³. Legalna definicja muzeum podlegała licznym zmianom. Aktualna została wypracowana na podstawie norm prawa międzynarodowego oraz przyjętych w teorii i praktyce zasad funkcjonujących w prawie muzeów. Poszczególne historyczne definicje muzeum zostały wskazane w rozdziale drugim niniejszej pracy, dla lepszego skonfrontowania z nimi definicji aktualnej, w związku z sytuacją prawną muzeów niepublicznych. W obowiązującym tekście polskiej u.o.m. muzeum zostało zdefiniowane w art. 1 jako „jednostka organizacyjna nienastawiona 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”.

Zgodnie z definicją uznanie podmiotu za muzeum nie zostało przez ustawodawcę ograniczone ze względu na założyciela muzeum, a uzależnione jedynie od spełnienia celu postawionego przed tymi jednostkami. W definicji nie wspomina się o rodzaju muzeum z uwagi na jego organizatora, ma ona charakter uniwersalny. Muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego,

¹² Zob. D. Folga-Januszewska, *History of the museum concept and contemporary challenges: introduction into the debate on the new ICOM museum definition*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, s. 39-57; F. Mairesse, *Museum diversity through the lens of the Kyoto definition*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, s. 75-79.

¹³ T.j. Dz.U. 2022 poz. 385.

osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Muzea utworzone przez organy administracji rządowej (art. 5 ust. 2 u.o.m.) określa się mianem muzeów państwowych. Muzeami samorządowymi, za art. 5 ust. 3 u.o.m., są muzea utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe muzea, utworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne (tu na przykład fundacje, kościoły, związki wyznaniowe, stowarzyszenia, spółki), a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, potocznie określa się mianem muzeów prywatnych¹⁴. W rozprawie pojęcie to dla aktualnego stanu prawnego zastąpiono określeniem „muzea niepubliczne”.

Należy jednak zgodzić się z Ziemowitem Cieślikiem, który wskazuje, iż kategoria muzeów niepublicznych obejmuje jednocześnie podmioty, których założyciele są podmiotami publicznymi. W szczególności, stosownie do przyjętych doktrynalnie podziałów, do muzeów niepublicznych należy zaliczyć muzea, które są tworzone przez podmioty wykonujące zadania publiczne na podstawie i w granicach ustaw z zakresu prawa publicznego, inne niż państwo i jednostki samorządu terytorialnego, np. uniwersytety, przy których działać mogą muzea uczelniane¹⁵. Status taki będzie miało także muzeum parlamentarne¹⁶. Do kategorii muzeów niepublicznych należy oczywiście zaliczyć również te muzea, których założycielami są podmioty w pełni prywatne, wykonujące swoje zadania na podstawie prawa cywilnego, niepowiązane z administracją państwową¹⁷. Dodatkowo funkcjonuje podział na muzea tworzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (muzea narodowe¹⁸) oraz te tworzone przez innych ministrów

¹⁴ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 135.

¹⁵ Z. Cieślik, *Komentarz do art. 5*, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 119.

¹⁶ B. Popławski, *Muzeum parlamentarne – konteksty historyczne i kulturowe oraz polityczne uwikłania*, „Muzealnictwo”, nr 60, 2019, s. 50 i n.

¹⁷ Z. Cieślik, *Komentarz do art. 5*, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit., Warszawa 2021, s. 119.

¹⁸ Warto wskazać, że przyjęcie określenia „narodowe” dla danego muzeum jest związane wyłącznie z tradycją i nie zależy od spełnienia jakichkolwiek wymagań. Dawniej status ten

i kierowników urzędów centralnych (muzea martyrologiczne, Muzeum Wojska Polskiego), zwane muzeami państwowymi.

Dla wyjaśnienia zmian poczynionych w przyjętej terminologii należy podkreślić niedoskonałość określenia muzeum prywatne, a także spłylenie kategorii podmiotów, których zadania są tożsame z zadaniami muzeów publicznych. Używana potocznie nazwa może sugerować regulację działania muzeów przepisami prawa prywatnego, choć w rzeczywistości ich działalność regulują przepisy u.o.m., a jednostki te wykonują zadania o charakterze publicznym. Należało wobec tego zaproponować pojęcie oraz jego definicję, które byłoby bardziej adekwatne do statusu tego typu podmiotów, a także zadań przez nie wykonywanych. Zasadne wydaje się, aby w miejsce sformułowania ‘muzeum prywatne’ używać pojęcia ‘muzeum niepubliczne’. Pojęcie muzeum niepublicznego będzie używane w niniejszej rozprawie w odniesieniu do wszystkich muzeów innych niż państwowe i samorządowe, zamiast sformułowania muzeum prywatne, dla obowiązującego stanu prawnego.

Dokonując analizy legalnej definicji muzeum, należy zwrócić uwagę na jej poszczególne elementy. W art. 1 *ab initio* wskazuje się, iż muzeum jest jednostką organizacyjną¹⁹. Jest to pojęcie szersze niż przyjęte w poprzednio obowiązującej ustawie pojęcie instytucji, które korespondowało z analogicznym terminem instytucji kultury, w ustawie z dnia 25 października

posiadały wyłącznie muzeum w Warszawie i Krakowie, ale z czasem nadano go także innym jednostkom. Podczas prac legislacyjnych rozważano wprowadzenie takiej kategorii normatywnej, ale biorąc pod uwagę liczbę kryteriów, które należało rozważyć (m.in. czas powstania, liczbę i jakość eksponatów, wielkość) zrezygnowano z uregulowania tej kwestii i porzeczano na dotychczasowym zwyczaju. Zob. K. Zalasińska, *Muzea publiczne...*, s. 135–136.

¹⁹ Dla porównania jedynie warto przytoczyć definicję z art. 45 u.o.d.k.m. z 1962 roku: *muzeum jest instytucją, która gromadzi, przechowuje, konserwuje i udostępnia dobra kultury w zakresie wiedzy, techniki i sztuki oraz okazy przyrody, prowadzi badania naukowe i działalność oświatową w zakresie ustalonym statutem, a także współdziała w upowszechnianiu nauki i sztuki z instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami o podobnych celach*. Nawiązywało to do pojęcia instytucji kultury, przyjętego i stosowanego do dziś w ustawie z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁰ (dalej: u.p.o.d.k.). Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 u.p.o.d.k., ilekroć w ustawie jest mowa o instytucji kultury bez bliższego określenia – należy przez to rozumieć zarówno państwową, jak i samorządową instytucję kultury. Nie mieszczą się tu tym samym muzea utworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Zgodnie z treścią art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny²¹ (dalej: k.c.) jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, zalicza się do kategorii osób prawnych²². Także art. 37 § 1 w swej treści wskazuje na fakt, iż jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Szczegółowa analiza samego pojęcia jednostki organizacyjnej nie jest przedmiotem niniejszego opracowania i nie mieści się w jego zakresie. Należy jednak, na potrzeby dysertacji, wskazać na najważniejsze aspekty definiujące to pojęcie. Ustawodawca używa wielokrotnie pojęcia jednostki organizacyjnej, także w przepisach u.o.m., jednak nie wyjaśnia go w żaden sposób²³. Bazując na dotychczasowym dorobku doktryny jednostkę organizacyjną można zdefiniować jako byt prawny, odznaczający się pewnym stopniem wyodrębnienia, strukturą organizacyjną i dysponowanym majątkiem, na podstawie których można go zidentyfikować i odróżnić od innych tego typu podmiotów²⁴. Na wyodrębnienie składa się między innymi ustrukturyzowana organizacja

²⁰ T.j. Dz.U. 2020 poz. 194 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. 2022 poz. 1360 ze zm.

²² Por. G. Gorkczyński, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 33, Lex; Uchwała SN (7) z 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, OSNC 1996, nr 5, poz. 63.

²³ J. Frąckowiak, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2007, s. 1020 i n. oraz cytowana literatura. Zob. A. Stelmachowski, *Czy kryzys osoby prawnej?*, RPEiS 1968, Nr 3. Por. E. Radomska, M. Wilke, *Jednostki organizacyjne według kodeksu cywilnego*, AUNC 1979, nr 105.

²⁴ J. Frąckowiak, *Jednostka organizacyjna jako substrat osoby prawnej i ustawowej*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 899–913; postanowienie SN z 26.08.2010 r., I KZP 9/10, OSNKW 2010, nr 9, poz. 77.

wewnętrzna, nazwa nadana jednostce, siedziba czy ustalone zasady prowadzenia spraw jednostek organizacyjnych²⁵. Jednostki organizacyjnej nie utożsamia się z osobą fizyczną. Podmiot ten wymaga, prócz ustalenia struktury organizacyjnej i wyodrębnienia majątku, także określenia celu, który ma być przez ten podmiot realizowany²⁶. Jednostka organizacyjna jest również bytem różnym od osoby prawnej²⁷. Wskazuje się, że jest to pojęcie szersze, gdyż mieści w swoim zakresie zarówno jednostki posiadające osobowość prawną, jak i nieposiadające tej osobowości.

W przepisach u.o.m. jest mowa o muzeach państwowych i rejestrowanych muzeach samorządowych, wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów, dla którego dedykowano rozporządzenie dotyczące warunków i trybu dokonywania wpisu²⁸. Należy jednak podkreślić, że wpis do wspomnianego rejestru nie decyduje o osobowości prawnej danego podmiotu, zatem przepisy k.c. samodzielnie nie będą miały w tym wypadku zastosowania. Organ prowadzący Państwowy Rejestr Muzeów, tj. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, uzależnia wpis²⁹ danego podmiotu w szczególności od znaczenia posiadanych przez muzeum zbiorów, zespołu wykwalifikowanych pracowników, pomieszczeń i stałego źródła finansowania – zapewniających spełnienie statutowych celów muzeum. Nie wskazuje się natomiast na założyciela muzeum. Już na tej podstawie można jednoznacznie stwierdzić, że muzeum niepubliczne może zostać wpisane do rejestru. Niewykluczone wydaje się bowiem, że podmiot ten będzie posiadał w swoich zbiorach przedmioty o wysokim znaczeniu dla

²⁵ Por. G. Koziół, *Modele regulacji statusu materialnoprawnego wierzycieli uczestników w jednostkach organizacyjnych w prawie polskim*, Warszawa 2019, s. 2.

²⁶ P. Nazaruk, w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, LEX/el. 2023, art. 33.

²⁷ J. Frąckowiak, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2007, s. 1100.

²⁸ 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 nr 91 poz. 567.

²⁹ Stosownie do art. 15 u.o.m. rozstrzygnięcie w sprawach wpisu i wykreślenia muzeum z rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej.

dziedzictwa, a także zatrudniał zespół wykwalifikowanych pracowników. Należy zatem przyznać, iż procedura wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów jest dedykowana również muzeom niepublicznym³⁰. Co więcej, przepisy u.o.m. uzależniają wpis muzeum do rejestru między innymi od znaczenia posiadanych zbiorów, co zdaje się być kluczowym warunkiem uzyskania statusu muzeum rejestrowanego. Wpis następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Postępowanie inicjowane jest na wniosek organizatora, dyrektora muzeum lub kolegium doradczego działającego w muzeum. Od wydanej decyzji służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w dalszej kolejności skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego³¹.

Muzea można sklasyfikować według kilku kryteriów. Po pierwsze, można podzielić je według podmiotu organizatora na:

- 1) muzea publiczne:
 - a) muzea państwowe;
 - b) muzea samorządowe;
- 2) muzea niepubliczne;
- 3) muzea współorganizowane:
 - a) muzea współorganizowane przez podmioty publiczne;
 - b) muzea współorganizowane przez podmioty publiczne i niepubliczne.

³⁰ Na dzień 8 lutego 2023 roku (ostatnia aktualizacja rejestru na stronie MKiDN) w Państwowym Rejestrze Muzeów znajduje się 135 muzeów. W rejestrze figurują trzy muzea niepubliczne: Prywatne Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach, założone przez fundację, uczelniane Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie (którego założycielem jest Uniwersytet Jagielloński), a także Muzeum Fryderyka Chopina w Warszawie (którego założycielem jest państwowa instytucja kultury – Narodowy Instytut Fryderyka Chopina).

Por. https://bip.mkdnis.gov.pl/media/download_gallery/20150422_Panstwowy_Rejestr_Muzeow_wykaz.pdf, dostęp: 05.05.2023 r. Zob. A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021, Komentarz do art. 13, Legalis.

³¹ A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, Komentarz do art. 13, Legalis.

Pod drugie, należy wyróżnić:

- 1) muzea będące instytucjami kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k.;
- 2) muzea niebędące instytucjami kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k.

Po trzecie można wskazać na muzea w zależności od tego, czy zostały wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów z uwagi na posiadane zbiory:

- 1) muzea publiczne rejestrowane;
- 2) muzea niepubliczne rejestrowane;
- 3) muzea publiczne nierejestrowane;
- 4) muzea niepubliczne nierejestrowane.

2.1. Muzeum publiczne

Muzea publiczne dzielą się na muzea państwowe i samorządowe, są tworzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie statutu i posiadają osobowość prawną. Są również instytucjami kultury, zgodnie z przepisami u.p.o.d.k., wpisywanymi do Rejestru Instytucji Kultury. Zgodnie z art. 14 u.p.o.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Instytucja kultury z urzędu podlega wpisowi do rejestru. Regulację dotyczącą sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru określa Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury³².

Organizacja muzeów publicznych jako instytucji kultury jest regulowana przepisami u.p.o.d.k. w związku z przepisami u.o.m. Muzeum publiczne działa na podstawie statutu nadanego mu przez organizatora, w uzgodnieniu z MKiDN. Przepis art. 6 ust. 2 u.o.m. określa elementy statutu. Analogiczne uregulowanie zawiera art. 13 ust. 2 u.p.o.d.k. Dodatkowo

³² Dz.U. 2012 poz. 189.

organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13. ust. 3 u.p.o.d.k.).

Można wyróżnić muzeum publiczne państwowe, które stanowi jednocześnie państwową instytucję kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k. Muzea te są tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych. Regulacja nie dopuszcza tworzenia muzeów państwowych przez kierowników urzędów centralnych, którzy nie są centralnymi organami administracji rządowej ani też przez terenowe organy administracji rządowej. Tworząc muzeum państwowe, zgodnie z treścią art. 11 u.p.o.d.k., organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, wskazując przy tym, czy jest ona instytucją artystyczną w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.p.o.d.k. Dla muzeów państwowych właściwą formą wydawanego przez organizatora aktu jest zarządzenie. W tożsamej formie przyjmuje się statut jednostki. Zarządzenia są aktami kierownictwa wewnętrznego³³.

Muzeum publiczne państwowe, jako państwowa instytucja kultury, jest zarządzane przez dyrektora, który reprezentuje je na zewnątrz. Do organów wewnętrznych należy ponadto rada muzeum oraz działające fakultatywnie, z inicjatywy dyrektora lub na wniosek co najmniej połowy zatrudnionych muzealników, kolegia doradcze (art. 12 u.o.m.). Muzea państwowe uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 u.p.o.d.k.). Wpis do rejestru pozwala na rozpoczęcie działalności przez muzeum.

Osobną kategorią muzeów publicznych są muzea samorządowe będące samorządowymi instytucjami kultury. Organizatorem muzeum samorządowego jest jednostka samorządu terytorialnego, odpowiednio

³³ K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 139; Z. Cieślik, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit., art. 6, LEX.

gmina, powiat lub województwo, a nie poszczególne organy tych jednostek³⁴. Muzeów samorządowych nie mogą tworzyć związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne) ani związki metropolitalne. Muzeów samorządowych nie tworzą jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, w tym komunalne osoby prawne ani jednostki pomocnicze gminy (sołectwa, dzielnice czy osiedla). Tworzenie muzeów jest formą wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań własnych. Organizator muzeum wydaje akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury oraz statut muzeum w drodze uchwał. Kompetencja do wydawania uchwał wynika z przepisów ustaw samorządowych. Nie jest dopuszczalne delegowanie tej kompetencji na organ wykonawczy przez organ stanowiący³⁵. Materialnoprawną podstawą do wydania aktu o utworzeniu muzeum samorządowego jest art. 11 ust. 1 u.p.o.d.k. Przedstawiciele doktryny wskazują, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego o utworzeniu muzeum nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, ale są aktami kierownictwa wewnętrznego³⁶.

Muzea samorządowe, jako samorządowe instytucje kultury, uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora i mogą rozpocząć swoją działalność od momentu dokonania wpisu (art. 14 ust. 3 u.p.o.d.k.). Analogicznie do muzeów państwowych organami wewnętrznymi muzeów samorządowych są dyrektor, rada muzeum oraz, fakultatywnie, kolegia doradcze.

2.2. Muzeum prywatne – niepubliczne

Przepisy u.o.m. nie nadają muzeom niepublicznym osobowości prawnej. Nie czynią tego również inne przepisy szczególne u.p.o.d.k. Muzea utworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne

³⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.12.2010 r., II SA/Bd 1184/10, LEX nr 751961.

³⁵ Wyrok NSA z 4.01.1991 r., III SA 978/90, LEX nr 25963.

³⁶ Z. Cieślak, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., Warszawa 2021, art. 5, LEX; K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 149; postanowienie NSA z 5.04.2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515.

nie posiadające osobowości prawnej będą podmiotami, które nie posiadają osobowości prawnej³⁷. Podkreśla to między innymi Ziemowit Cieślik wskazując, że muzea niepubliczne (w publikacjach i doktrynie nazywane prywatnymi) „mają cechę wspólną – nie stanowią instytucji kultury. W konsekwencji, wobec braku odrębnych uregulowań ustawowych w tej kwestii, muzea takie nie posiadają osobowości prawnej (odrębnej od osobowości prawnej podmiotów, które je tworzą)”³⁸. Takie stanowisko prezentowane jest również przez przedstawicieli NIMOZ oraz MKiDN. W art. 6 ust. 6 u.o.m. ustawodawca wskazał, że muzea nieposiadające osobowości prawnej działają na podstawie regulaminu nadanego przez podmiot założycielski. Ustawa nie precyzuje jednak, o jakie muzea dokładnie chodzi. Przepisy u.p.o.d.k., w art. 8 i 14, wskazują na instytucje kultury i nabywanie przez nie osobowości prawnej. Instytucje te, zgodnie z treścią przepisów, mogą być tworzone wyłącznie przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. Muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie są instytucjami kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k. Stosownie także do poglądu prezentowanego w wyjaśnieniach MKiDN oraz NIMOZ muzea niebędące instytucjami kultury w rozumieniu u.p.o.d.k., a zatem muzea niepubliczne, zobowiązane są po założeniu muzeum do zgłoszenia wniosku o wpis muzeum do rejestru REGON na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej³⁹ jako podmioty będące jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej⁴⁰. Muzea niebędące instytucjami kultury w rozumieniu u.p.o.d.k., działające na podstawie regulaminu, choć nie

³⁷ R. Golać, *Jak założyć prywatne muzeum*, „Muzealnictwo” nr 49, 2008, s. 11.

³⁸ Z. Cieślik, *Komentarz do art. 5*, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op.cit., s. 119.

³⁹ T.j. Dz.U. 2022 poz. 459 ze zm.

⁴⁰ Zob. <https://nimosz.pl/aktualnosci/wydarzenia/muzea-prywatne-regon.html>, dostęp: 05.08.2021 r.; <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 5.08.2021 r.

posiadają osobowości prawnej, to jednak mogą być wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów.

2.3. Muzea współorganizowane

Warta rozważenia jest kwestia muzeów współorganizowanych, które tworzą różne, uprawnione podmioty. Podstawą prawną dla tworzenia tego typu muzeów jest art. 21 u.p.o.d.k., zgodnie z którym można wyróżnić trzy kategorie muzeów:

- 1) muzea tworzone, łączone lub współprowadzone przez podmioty krajowej administracji publicznej;
- 2) muzea tworzone, łączone lub współprowadzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych albo jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony, a z drugiej przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 3) muzea tworzone, łączone lub współprowadzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych albo jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony, a z drugiej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie ochrony dziedzictwa kultury, utworzone na mocy przepisów prawa obcego, w tym także przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Według wykazu muzeów, na dzień 10 maja 2023 roku, funkcjonuje 31 muzeów współorganizowanych, z czego 11 wpisanych do rejestru prowadzonego przez MKiDN oraz 20 wpisanych do rejestru prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Dwa z muzeów należą do kategorii

drugiej (Muzeum Historii Żydów Polskich Polin⁴¹ oraz Muzeum Książki Artystycznej w Łodzi⁴²), pozostałe wypełniają definicję z punktu pierwszego.

Istotne dla problematyki muzeów niepublicznych pozostają dwie ostatnie kategorie muzeów, które mogą powstać na podstawie umowy zawartej z podmiotem założycielskim muzeum niepublicznego. Elementy umowy określa przepis art. 23 ust. 3 u.p.o.d.k. Strony mają obowiązek określić wysokość środków wnoszonych przez każdą z nich na cele prowadzenia działalności kulturalnej. W przypadku drugiej kategorii muzeów strony mają określić również okres, na jaki umowa zostaje zawarta. Muzea współorganizowane wymagają dla swojego powołania, aby jedną ze stron umowy pozostawał podmiot, który może być samodzielny organizatorem działalności kulturalnej w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k., a więc minister, kierownik urzędu centralnego lub jednostka samorządu terytorialnego. Umowa zawarta między stronami nie stoi w sprzeczności z aktem o utworzeniu instytucji kultury, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.p.o.d.k., a jedynie poprzedza go, przesądzając jednocześnie, kto będzie pełnił funkcję organizatora danego muzeum⁴³. W przypadku umów zawieranych z podmiotami prawa prywatnego rolę organizatora może pełnić wyłącznie minister, kierownik urzędu centralnego lub jednostka samorządu terytorialnego.

Poddając dyskusji charakter umów dla podmiotów wskazanych w treści art. 21 u.p.o.d.k. należy powiedzieć, że umowy dla współorganizowania muzeów z art. 21 ust. 1 u.p.o.d.k. mają charakter

⁴¹ Muzeum POLIN jest pierwszą w Polsce publiczno-prywatną instytucją tworzoną wspólnie przez rząd, samorząd lokalny i organizację pozarządową – Stowarzyszenie Żydowski Instytut Historyczny w Polsce. Powstało w 2005 roku na mocy porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym. <https://www.polin.pl/pl/o-muzeum> (dostęp: 25.05.2023 r.).

⁴² Muzeum Książki Artystycznej powołała w 1993 roku fundacja Correspondance des Arts, w 1995 roku MKiDN nadał muzeum osobny statut.

<https://www.book.art.pl/index.php/fundacja>, dostęp: 25.05.2023 r.

⁴³ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 123 i n., zob. także: P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 11.

porozumień administracyjnych⁴⁴. Sytuacja w tym zakresie jest klarowna, gdyż oba podmioty są podmiotami prawa publicznego. Porozumienie administracyjne, zdefiniowane przez Zbigniewa Cieślaka jako „uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu”⁴⁵, stanowi formę działania, przez którą podmioty administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne realizują swoje kompetencje w zakresie zadań publicznych⁴⁶. Porozumienia należy traktować jako niewładczą formę działania administracji, która dochodzi do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń stron porozumienia, niepozostających ze sobą w stosunku podległości służbowej lub organizacyjnej. Założeniem jest równorzędność podmiotów wstępujących w dwustronne lub wielostronne porozumienie.

Rozważenia wymagają jednak umowy, na podstawie których można współorganizować muzea wymienione w art. 21 ust. 2 i 2b u.p.o.d.k. Podmiotami współorganizującymi będą tu, prócz podmiotów prawa publicznego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zdania na temat tych umów są w doktrynie podzielone.

Przedstawiciele pierwszego poglądu wskazują, że umowy te również mają charakter porozumień administracyjnych⁴⁷. Argumentują oni, że przedmiotem porozumienia administracyjnego są zadania ze sfery administracji publicznej, do których bez wątpienia należą działania

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2015 r., IV SA/GI 845/15, LEX nr 1985308; P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie...*, art. 21.

⁴⁵ Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 221.

⁴⁶ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, rozdział 4.3.2.: *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 2016, LEX.

⁴⁷ Tak: P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie...*, art. 21; S. Gajewski, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit., s. 126.

podejmowane przez muzea, zapewniające dostęp społeczeństwa do kultury. Warunkiem *sine qua non* istnienia porozumienia administracyjnego jest przynależność przynajmniej jednej ze stron porozumienia do podmiotów realizujących funkcje administracji publicznej⁴⁸, co część przedstawicieli doktryny uważa za wystarczające do określenia danej umowy mianem porozumienia administracyjnego⁴⁹. Podobnie Ziemowit Cieślak⁵⁰ wskazuje, że wszystkie umowy, na podstawie których tworzone są muzea współorganizowane mają charakter porozumień administracyjnych z uwagi na rodzaj przekazywanych kompetencji i zadań o charakterze publicznym.

Jerzy Korczak definitywnie wyklucza możliwość, by nazwać umowę zawartą między podmiotem prawa publicznego i podmiotem prawa prywatnego porozumieniem administracyjnym⁵¹, z czym zgadzają się również inni autorzy⁵². Podobnie Jerzy Starościek podaje, że porozumienie administracyjne nie wywołuje bezpośrednich skutków poza systemem organów administracji publicznej⁵³.

W ocenie autorki rozprawy należałoby podchodzić w ostrożny sposób do przyjmowania pierwszej koncepcji za słuszną. Bardziej trafny wydaje się

⁴⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Porozumienie administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 314.

⁴⁹ Z. Cieślak w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., s. 130–140; P. Brzezicka, *Porozumienie administracyjne-problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” nr 6, 2000, s. 43–50; J. Bukowska, *Porozumienie administracyjne*, w: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 103.

⁵⁰ Z. Cieślak w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., s. 130–140, zob. wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2015 r., IV SA/Gl 845/15, LEX nr 1985308, zob. Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 109–113.

⁵¹ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2009, s. 32.

⁵² J. Starościek, *Porozumienie administracyjne w: System Prawa Administracyjnego, tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 89 i n., B. Jaworski, *Równość podmiotów porozumienia administracyjnego – mit czy rzeczywistość?*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018, s. 47, P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Tendencja przenikania się prawa publicznego z prawem prywatnym na przykładzie porozumienia administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8, 2020, s. 134–141; wyrok WSA w Lublinie z 3.07.2018 r., III SA/Lu 249/18, LEX nr 2529124.

⁵³ J. Starościek, *Porozumienie administracyjne...*, s. 93.

pogląd wskazujący na to, że powierzenie realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji podmiotom prywatnym nastąpi w drodze umowy, która nie będzie nosić znamion porozumienia administracyjnego⁵⁴. Można wskazać, że umowa ta nosi cechy umowy publicznoprawnej i jest umową administracyjną⁵⁵. Wydaje się, że przyjęcie tego rozwiązania jest słuszne również z uwagi na dotychczasowe zaklasyfikowanie umowy administracyjnej przez przedstawicieli doktryny jako aktu zawartego między podmiotem administracji publicznej a podmiotem zewnętrznym. Jan Zimmermann definiował tego rodzaju umowę jako działanie dwustronne, zainicjowane między podmiotem z kręgu administracji publicznej a podmiotem zewnętrznym, którego celem jest osiągnięcie konsensu między stronami⁵⁶. Podobny pogląd przedstawił Andrzej Panasiuk precyzując, że przedmiotem umowy publicznoprawnej (umowy administracyjnej⁵⁷) musi być realizacja zadań publicznych⁵⁸. Słusznie zatem można byłoby wykorzystać potencjał umowy administracyjnej jako formy realizowania zadań publicznych przez muzea współorganizowane przez podmioty publiczne i niepubliczne.

⁵⁴ M. Grażawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 94–96.

⁵⁵ Zob. Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 101–103.

⁵⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 454 i n.

⁵⁷ Część autorów wskazuje, że umowa publicznoprawna i umowa administracyjna to pojęcia tożsame. W zdaniach odrębnych wskazuje się, że umowa publicznoprawna jest pojęciem szerszym i obejmuje swoim zakresem nie tylko umowę administracyjną, ale także porozumienie administracyjne. Ma to związek z prawem niemieckim, gdzie umowa publicznoprawna jest stosowana z powodzeniem. W polskim porządku prawnym umowa administracyjna, mimo podejmowanych prób wprowadzenia jej do przepisów k.p.a., nie została wykorzystana stosownie do jej potencjału. Zob. S. Pawłowski, *Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa*, „ACTA IURIDICA RESOVIENSIA”, nr 4(35), 2021, s. 320–332, <http://dx.doi.org/10.15584/actaires.2021.4.23>, i cyt. tam literatura.

⁵⁸ A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 2008, s. 29–30; por. J. Bukowska, *Umowa publicznoprawna*, w: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 108–112, L. Staniszevska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 3, 2019, s. 149–150, DOI: 10.14746/spp.2019.3.27.6.

3. Elementy definicji legalnej muzeum

Należy jednak bez wątpienia uznać, iż muzeum, także niepubliczne, w istocie jest organizacją o samodzielnej, odrębnej strukturze, niezależnie od podmiotu założyciela. Wykazuje się wobec tego pewnym stopniem zorganizowania, łączy w odpowiedni sposób ludzi i składniki majątkowe. Należy równocześnie wyodrębnić cel, do którego będzie dążyć⁵⁹. Istotne jest jednak, aby równocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż muzeum zgodnie z art. 2 u.p.o.d.k. stanowi formę organizacyjną działalności kulturalnej⁶⁰, a art. 4 u.o.m. jest w stosunku do jej uregulowań *legem speciali*⁶¹.

Jednocześnie u.o.m. określa, iż muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku. Nie może być to utożsamiane z całkowitym zakazem osiągania zysku przez muzea. Muzea mogą prowadzić działalność odpłatną, polegającą na sprzedaży biletów lub materiałów edukacyjnych. Możliwe jest także prowadzenie dodatkowej działalności gospodarczej, z której muzeum będzie czerpać korzyści majątkowe, na przykład organizacja konferencji, wynajem pomieszczeń lub przeprowadzanie lekcji muzealnych. Zysk nie może być jednak celem działań muzeum. To wynika nie tylko z dalszej części definicji legalnej, ale także z Kodeksu Etyki dla Muzeów przyjętego przez ICOM, określającego organizację nienastawioną na osiągnięcie zysku jako jednostkę, której dochód może być przeznaczony wyłącznie na rzecz tej jednostki i pokrycie kosztów jej utrzymania⁶².

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 1.08.2018 r., II FSK 2173/16, LEX nr 2581472.

⁶⁰ Działalność kulturalna w rozumieniu art. 1 u.p.o.d.k. polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Stosownie do art. 2 u.p.o.d.k. formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Art. 3 ust. 1 ustawy przyznaje prawo do prowadzenia działalności kulturalnej osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów (art. 3 ust. 2 u.p.o.d.k.).

⁶¹ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 19.

⁶² A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, art. 1., Legalis.

Kolejnym elementem legalnej definicji są wyodrębnione cele muzeum, które jednostka ta musi spełnić, by móc posługiwać się pojęciem muzeum. Są to: 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.

Pierwszym celem będzie gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym. W tym miejscu warto wyjaśnić wspomniane pojęcia używane w przepisach.

Najszerszym znaczeniowo pojęciem jest niewątpliwie dziedzictwo kulturowe⁶³, którego definicję należy przytoczyć za tekstem Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku⁶⁴. Stosownie do treści art. 1 konwencji za „dziedzictwo kulturalne” uważane są:

- zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
- zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
- miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne,

⁶³ Por. *Słownik encyklopedyczny muzeologii*, red. A. Desvallees, F. Mairesse (red. D. Folga-Januszewska), Warszawa 2020, s. 74–114.

⁶⁴ Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190, zob. także:

https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Konwencja_o_ochronie_swiatowego_dziedzictwa.pdf, dostęp: 18.10.2020r.

mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

W literaturze pojęcie to było definiowane zarówno na gruncie prawa ochrony zabytków, jak też prawa administracyjnego. Piotr Dobosz wskazuje, że „dziedzictwo kultury stanowi dobro przeznaczone, niezależnie od publiczno-prawnego albo prywatno-prawnego charakteru, do powszechnego, publicznego, wspólnego, lecz zróżnicowanego (z uwagi na stan własności) korzystania, jako tzw. dobro powszechnego użytku, na podstawach konstytucyjnych, zasadach i w trybie określonym normami administracyjnego prawa powszechnie obowiązującego, a w przypadku mienia prywatnego w relacji ekwiwalentności wynikającej z konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i zasady proporcjonalności/adekwatności”⁶⁵. Jan Pruszyński zauważa, że dziedzictwo kultury to „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi, uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”⁶⁶.

Ważnym i wartym dostrzeżenia problemem jest jednak brak jasnego wskazania w polskim porządku prawnym, w jaki sposób ustawodawca rozumie używane pojęcia. Stosuje się bowiem jednocześnie kategorie dobra kultury, zabytku, dziedzictwa kulturowego i dzieła sztuki, które w sposób błędny używane są zamiennie mimo tego, że nie są to pojęcia tożsame.

⁶⁵ P. Dobosz, *Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, Kraków 2015, s. 50.

⁶⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 70.

Kolejnym pojęciem jest dobro kultury, które pojawia się chociażby w tekście polskiej Konstytucji lub Kodeksu karnego. Jest to pojęcie z reguły odnoszące się do obiektów materialnych, choć w szerszym znaczeniu można traktować je jako wartość, która wymaga ochrony prawnej⁶⁷.

Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury posługiwała się pojęciem dobra kultury obok pojęcia zabytku. Dobro kultury w tekście tej ustawy zostało zdefiniowane jako: „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną”⁶⁸. Wydaje się, że użycie terminu ‘dobra kultury’ związane było z ówczesnym rozpowszechnieniem go przez akty prawa międzynarodowego, z których czerpały przepisy u.o.d.k.m. W tekście jednego z najważniejszych dla prawa ochrony zabytków aktów międzynarodowych – Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisanej w Hadze 14 maja 1954 roku, „za dobra kulturalne uważa się, bez względu na ich pochodzenie oraz na osobę ich właściciela:

- a) dobra ruchome lub nieruchome, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu, na przykład zabytki architektury, sztuki lub historii, zarówno religijne, jak świeckie; stanowiska archeologiczne; zespoły budowlane posiadające jako takie znaczenie historyczne lub artystyczne; dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym, jak również zbiory naukowe i poważne zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji wyżej określonych dóbr;

⁶⁷ K. Zeidler, *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 31.

⁶⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach, art. 3., ust. 1., w: S. Łazarowicz, W. Sieroszewski, *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, Warszawa 1967, s. 23.

- b) gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych, określonych pod lit. a), na przykład muzea, wielkie biblioteki, składnice archiwalne, jak również schrony mające na celu przechowywanie w razie konfliktu zbrojnego dóbr kulturalnych ruchomych, określonych pod lit. a);
- c) ośrodki obejmujące znaczną ilość dóbr kulturalnych określonych pod lit. a) i b), zwane w dalszym ciągu ośrodkami zabytkowymi”⁶⁹.

Nieco odmienną definicję przewidziano w Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobieganiu nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzonej w Paryżu dnia 17 listopada 1970 roku⁷⁰. W art. 1 definiuje się pojęcie dóbr kultury jako „dobra, które ze względów religijnych lub świeckich uznawane są przez każde Państwo za mające znaczenie dla archeologii, prehistorii, historii, literatury, sztuki lub nauki⁷¹” oraz przyporządkowuje je do następnie wymienianych kategorii. Należy jednak wskazać, iż w polskim porządku prawnym nie sprecyzowano, która z definicji jest punktem wyjścia dla przyjętych i używanych pojęć.

Dla polskiego prawa ochrony zabytków najbardziej doniosłe znaczenie ma jednak pojęcie zabytku, które zdefiniowano w sposób materialny w art. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷² (dalej: u.o.z.) jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży

⁶⁹ 12. Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z dnia 14.05.1954 roku, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Haga.pdf, dostęp: 22.09.2020 r.

⁷⁰ Dz.U. 1974 nr 20 poz. 106.

⁷¹ Konwencja dot. środków zmierzających do zakazu i zapobieganiu nielegalnemu przewozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury z 17 listopada 1970 r., Dz. U. z 1974 r., nr 20, poz. 106, https://www.mswia.gov.pl/ftp/OCK/dokumenty_Prawo_MPH/1970_17_XI_Konwencja_d dotyczaca_srodkow_zmierzajacych_do_zakazu.pdf, dostęp: 10.11.2020 r.

⁷² T.j. Dz.U. 2022 poz. 840 ze zm.

w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Dla ustalenia i przyznania statusu zabytku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków kluczowa jest ocena wymienionych w ustawie wartości obiektu, której w sposób dyskrecyjalny dokonuje wojewódzki konserwator zabytków prowadzący postępowanie w przedmiocie wpisu. Wpis ten będzie miał jednak charakter jedynie deklaratoryjny, gdyż nie on decyduje o statusie zabytku, ale posiadane przez obiekt wartości⁷³. Definicja zabytku przyjęta w przepisach u.o.z. jest definicją materialną. Jest to jednak osobne i rozbudowane zagadnienie, które nie stanowi przedmiotu niniejszej rozprawy. Faktem jest jednak, iż zabytek pozostaje w relacji norm prawa międzynarodowego i krajowego podkategorią terminów ‘dobro kultury’ i ‘dziedzictwo kulturowe’ jednocześnie. Pojęcie dóbr kultury *sensu largo* ma zatem szersze znaczenie niż pojęcie zabytku⁷⁴. Ustawodawca nie odniósł się jednak do pojęcia zabytku w definicji legalnej muzeum. Zbiory gromadzone w muzeach nie muszą mieć charakteru zabytkowego, są dobrami naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym lub niematerialnym.

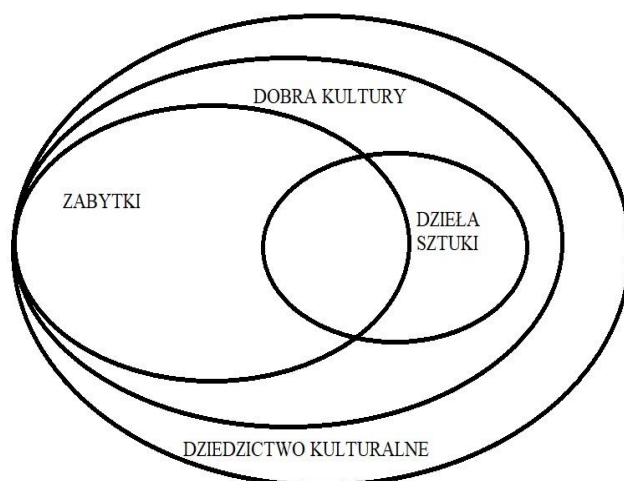
Należy wspomnieć także o pojęciu dzieła sztuki⁷⁵, które ma najwęższy zakres znaczeniowy i może stanowić podgrupę pojęć ‘zabytek’ i ‘dobro kultury’ jednocześnie. Dzieło sztuki, by zasłużyć na swoje miano, musi posiadać walor estetyczny, przy jednoczesnej trudności powtórzenia samego procesu twórczego. Nie ma tutaj mowy o wartościach, które musi posiadać obiekt, ale o emocjach, wywoływanych przez dzieło w adresatach⁷⁶. O statusie dzieła sztuki *de facto* decydują więc odbiorcy.

⁷³ K. Zalasńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 225.

⁷⁴ D. Wilk, 1.1.2. *Dobro kultury*, w: D. Wilk, *Falszerstwa dzieł sztuki. Aspekty prawne i kryminalistyczne*, Legalis 2015.

⁷⁵ Pojęcie dzieła sztuki nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w przepisach polskiego prawa. Termin ten pojawia się w tekście ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1570 ze zm.), gdzie w art. 120 ust. 1 pkt 1 pojęcie to oznaczono na potrzeby stosowania rozdziału czwartego tej ustawy.

⁷⁶ *Ibidem*.



Rys.1. Zależności między pojęciami: dziedzictwo kulturowe/dobro kultury/zabytek/dzieło sztuki.

Sporządziła: Aleksandra Głowczewska

Wyraźnie widać wobec tego, że zakresy znaczeniowe przywołanych pojęć krzyżują się. Istnieją obiekty, które choć spełniają kryteria zabytku, nie mogą być uznane za dzieła sztuki, jeśli nie wzbudzają poczucia piękna w odbiorcy, a przedstawiają jedynie wartość historyczną lub naukową. *A contrario* należy wyróżnić dzieła sztuki, których nie uznano za zabytki. Obie grupy należy jednak zaliczyć do katalogu dóbr kultury, z których nie wszystkie również muszą nosić cechy zabytku⁷⁷. Wszystkie zaś trzy kategorie stanowią elementy dziedzictwa kulturowego.

Można równocześnie samo dziedzictwo kulturowe podzielić na dziedzictwo materialne i niematerialne. Dziedzictwem materialnym są wszelkie przejawy kultury będące wytworem rąk ludzkich, związane z działalnością człowieka⁷⁸. Dziedzictwo niematerialne zaś zdefiniowano w Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 roku⁷⁹ jako:

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 29.

⁷⁹ Dz.U. 2011 nr 172 poz. 1018.

„praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego. To niematerialne dziedzictwo kulturowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia im poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności” (art. 2 ust. 1 wskazanej konwencji). Zgodnie z treścią wspomnianej konwencji dziedzictwo niematerialne może przejawiać się w formach takich jak tradycje ustne, sztuki widowiskowe, zwyczaje, rytuały i obrzędy świąteczne, wiedza i praktyki dotyczące przyrody i wszechświata oraz umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym⁸⁰.

Muzea mogą być w związku z powyższym tworzone dla jednej lub wielu dziedzin działalności człowieka. Niezależnie od rodzaju

⁸⁰ Należy podkreślić, iż z punktu widzenia muzeów oraz zbiorów przez nie posiadanych znaczenie mają oba wymienione rodzaje dziedzictwa kultury. Można wskazać chociażby muzea na wolnym powietrzu, czyli tak zwane muzea skansenowskie, które wykorzystują w swoich ekspozycjach również elementy dziedzictwa niematerialnego w postaci pokazów rytuałów, obrzędów i praktyk lub nauki sztuki tradycyjnego rzemiosła. Celem muzeów na wolnym powietrzu (muzeów skansenowskich czy osiedli zabytkowych) jest zaprezentowanie kultury i tradycji danego regionu, ale także ekspozycja obiektów zabytkowych (archeologicznych, budowlanych lub etnograficznych). Muzea te potocznie określa się mianem „skansenów”, choć prawidłowo jest to nazwa własna, zastrzeżona dla szwedzkiego parku Skansen. Była to pierwsza w Szwecji, otwarta w 1891 roku przez Artura Hazeliusa, ekspozycja 150 przykładów architektury drewnianej z terenu całego kraju, na wyspie Djurgården, na terenie Sztokholmu. W 1998 roku powstało Stowarzyszenie Muzeów na Wolnym Powietrzu w Polsce, które na licznych konferencjach naukowych i w działalności publikacyjnej wskazuje, by pojęcia „skansen” używać wyłącznie w odniesieniu do sztokholmskiego muzeum, mimo jej powszechnego użycia w języku potocznym. Zob. szerzej: R. Tubaja, J. Święch, *Nazewnictwo muzeów na wolnym powietrzu w Polsce: między poprawnością naukową a świadomością potoczną*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, t. 3, 2012, s. 11–30, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2012-t3/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2012-t3-s11-30/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2012-t3-s11-30.pdf, dostęp: 5.01.2021 r.

zgrupowanych zbiorów jednostki te mają zapewnić im warunki bezpiecznego przechowywania i ochrony przed zniszczeniem czy kradzieżą.

Definicja stanowi również o gromadzeniu dóbr dziedzictwa naturalnego. Wyjaśnienie tego pojęcia można znaleźć w art. 2 Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku. Za „dziedzictwo naturalne” uważane są:

- pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne albo zgrupowania takich formacji, przedstawiające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia estetycznego lub naukowego;

- formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania;

- miejsca lub strefy naturalne o ściśle oznaczonych granicach, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki, zachowania lub naturalnego piękna.

Składowe tegoż dziedzictwa naturalnego mogą być elementami zbiorów gromadzonych w muzeach. Z oczywistych względów wynikających z definicji legalnej zawartej w u.o.z. nie będą one uznane za zabytek.

Należy zauważyć, że definicja legalna muzeum przewiduje znacznie szerszy zakres przedmiotów, które mogą być gromadzone i przechowywane przez tę jednostkę organizacyjną. Na katalog potencjalnych zbiorów składają się elementy dziedzictwa kulturalnego (materialnego i niematerialnego) i naturalnego, a zatem nie ma ograniczeń co do rodzaju gromadzonych w muzeach zbiorów.

Zgodnie z dalszą częścią definicji legalnej pojęcia muzeum przed podmiotem tym postawione są następujące cele: informowanie o wartościach

i treściach zgromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki, kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej, a także umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Muzeum realizuje powyższe cele poprzez organizację wystaw stałych i czasowych oraz udostępnianie muzealiów w formie zdigitalizowanej. Możliwe jest przeprowadzenie lekcji muzealnej oraz wydanie katalogu zbiorów, zwłaszcza przy okazji wystaw czasowych. Formy realizowania tychże celów ewoluują, dostosowując się do potrzeb zmieniającego się społeczeństwa.

Nie wskazuje się jednak w przepisach, aby w celu upowszechniania podstawowych wartości historii, nauki i kultury muzeum miało być jednostką apolityczną. Założenie takie zostało również odrzucone w latach 90. przez twórcę nurtu nowej muzeologii, Petera Vergo. Jak podkreślił Andrzej Szczerski: „Vergo (...) zwrócił uwagę, że obok (...) powszechnie akceptowanych funkcji muzeum, były one także instytucjami, które poprzez sam fakt kolekcjonowania takich, a nie innych obiektów posiadały wymiar polityczny, ideologiczny, estetyczny. To muzeum decydowało, jakie obiekty definiują określoną kulturę i dlaczego warto przechowywać je dla potomności, określało kryteria piękna i historycznego znaczenia”⁸¹. Należy tym samym zaznaczyć jednak, iż muzeum, szczególnie państwowe, może upowszechniać treści odpowiednie nie tylko dla państwa jako takiego, ale również dla aktualnych wartości. Wiąże się to z ryzykiem upolitycznienia muzeów, zwłaszcza historycznych, a tym samym usuwaniem lub dodawaniem treści odpowiednich dla bieżącej sytuacji⁸².

⁸¹ A. Szczerski, *Kontekst, edukacja, publiczność – muzeum z perspektywy „Nowej muzeologii”*, w: *Muzeum sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005, s. 336.

⁸² Por. M. Wądołowski, *Nowe Muzeum Śląskie w Katowicach – zatracona idea, rozmyta misja*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020, s. 224-232, G. Radecki, *Obszar wydzielony czy nowe otwarcie? Edukacja muzealna jako muzeologia*, w: *ABC edukacji w muzeum Muzea sztuki współczesnej, rezydencjonalne, wielooddziałowe i interdyscyplinarne*, „Szkolenia Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów”, nr 8, 2015, s. 17.

Definicja legalna jest uniwersalna i nie odnosi się wyłącznie do jednego rodzaju muzeów. To samo tyczy się celów i zadań muzeum wskazanych w przepisach u.o.m. Muzea niepubliczne nie zostały przez ustawodawcę uregulowane w sposób odrębny w przepisach u.o.m. Do muzeów niepublicznych zaliczamy, te, które uzgodniły swój regulamin z ministrem właściwym ds. kultury. Ustawa o muzeach w art. 5 ust. 6 traktuje uzgodnienie regulaminu jako kryterium warunkujące uznanie danego podmiotu za muzeum. W konsekwencji niezgodnienie regulaminu z właściwym organem nie pozwala, zgodnie z przepisami, na uznanie, że dany podmiot nosi cechy muzeum. Problematyczne pozostają muzea tworzone przez uczelnie wyższe w ramach ich struktury, chociażby na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu czy Uniwersytecie Jagiellońskim. Choć uczelnie wyższe to osoby prawne, a zatem muzea przez nie tworzone, nieposiadające osobowości prawnej, traktowane są przez ustawodawcę jako muzea niepubliczne, należą jednak do sektora finansów publicznych. Właścicielem mienia muzeum jest organizator muzeum, który organizacyjnie wyodrębnił muzeum przekształcając prywatną kolekcję w muzeum poprzez fakt, iż zdecydował się na realizację ustawowej misji muzeum⁸³. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszej części rozprawy.

Muzealnicy i przedstawiciele doktryny muzealniczej w większości zgadzają się ze stwierdzeniem, że muzea niepubliczne powinny być traktowane na równi z muzeami publicznymi, chociażby w kwestiach stosowania przepisów czy finansowania działań tych podmiotów. Tymczasem nie ma zgody co do reguł działania i przepisów, które obowiązują muzea publiczne, a którymi nie są związane muzea niepubliczne⁸⁴.

Dodatkowo można wyróżnić muzea współprowadzone przez organy administracji rządowej, samorządowej i osoby prywatne na podstawie

⁸³ Zob. szerzej: K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 157–159.

⁸⁴ Problematyczna pozostaje choćby kwestia jednorazowego bezpłatnego wejścia w tygodniu. Por. R. Golat, *Jak założyć...*, s. 11–15.

odpowiedniej umowy, aby tworzyć lub łączyć muzea. Umowy takie najczęściej zawierane są bezterminowo. Faktycznie w ustawie próżno szukać wymagań co do udokumentowania statusu muzeum, choć w opiniach przygotowanych do nowelizacji ustawy wskazano, że nazwa ta powinna być zastrzeżona wyłącznie dla tych instytucji, które posiadają statut lub regulamin uzgodniony z ministrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego⁸⁵. Muzea te są wpisywane do wykazu prowadzonego przez MKiDN dla celów statystycznych. W praktyce jednak uzgodnienie regulaminu nie daje świadectwa o rzetelności muzeum, gdyż wiele placówek wykorzystuje nazwę jedynie w celu uzyskania określonych korzyści, a nie wypełnia żadnej z funkcji muzeum. Można jednak wskazać na jednostki, które używają nazwy muzeum, a nie wypełniają kryteriów ustawowych i nie figurują w wykazie muzeów przygotowywanym przez MKiDN (na przykład Muzeum Mydła i Historii Brudu w Bydgoszczy czy Muzeum Zabawek i Bajek w Toruniu).

W kontekście przywołanej definicji legalnej oraz ustawowego katalogu zadań muzeum należy rozważyć kryteria, które jednostka musi spełnić, by móc posługiwać się nazwą muzeum. Nazwa nie została jednak zastrzeżona dla określonych podmiotów, choć wśród muzealników były obecne takie postulaty. Poszczególne warunki należy wyodrębnić z legalnej definicji muzeum z art. 1 u.o.m. oraz katalogu zadań z art. 2 u.o.m.

Po pierwsze, muzeum musi być jednostką organizacyjną, ale w przypadku muzeum niepublicznego nie musi posiadać osobowości prawnej. Dotyczy to zarówno tej jednostki organizacyjnej, jak również jej założyciela, którym może być minister, kierownik urzędu centralnego, jednostka samorządu terytorialnego, osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Podmioty te są zobowiązane jednak, niezależnie od swojego statusu, do zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum, bezpieczeństwa

⁸⁵ Raport z prac Zespołu Ekspertów ds. przygotowania tez do projektu nowelizacji Ustawy o muzeach <http://old.nimoz.pl/pobierz/1104.html>, dostęp: 16.11.2019 r.

zgrupowanym zbiorom i sprawowania nadzoru nad muzeum. Organizator powinien tym samym zapewnić właściwe miejsce do prowadzenia muzeum, środki na finansowanie działalności muzeum oraz podjąć się sprawowania pieczy nad działalnością podmiotu, w przepisach u.o.m. nazwanej nadzorem organizatora. Jest to nadzór niezależny od ogólnego nadzoru ministra właściwego do spraw kultury, zgodnie z art. 6a u.o.m. Dodatkowy nadzór sprawuje wojewódzki konserwator zabytków, zgodnie z art. 38 ust. 3 pkt 2 u.o.z. Kluczowe będzie także zapewnienie przez organizatora muzeum bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom, stosownie do przepisów Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 roku w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą⁸⁶.

Muzeum musi jednak jako jednostka organizacyjna cechować się trwałością funkcjonowania, posiadać nazwę, określony zbiór przedmiotów oraz ustalone zasady zarządzania. Cechy te muszą zostać ujęte i szczegółowo opisane w statucie lub regulaminie, na podstawie którego muzeum będzie funkcjonować. Dokument ten musi zostać nadany jednostce przez organizatora po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury. Pierwszy statut nadany muzeum, statut muzeum w organizacji, zawiera postanowienia regulujące proces organizowania muzeum i obowiązuje do czasu jego zakończenia. Za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się datę otwarcia wystawy stałej. Po dniu zakończenia organizowania muzeum nadaje się jednostce właściwy statut. Niedopełnienie procedury zwrócenia się do właściwego ministra o uzgodnienie statutu lub regulaminu skutkuje niepowstaniem muzeum w rozumieniu definicji legalnej i wadliwością przyjętego aktu. Warto wskazać, iż uzgodnienie statutu lub regulaminu dotyczy wszystkich muzeów publicznych i niepublicznych, tu także uczelnianych lub kościelnych.

⁸⁶ Dz.U. 2014 poz. 1240.

Istotnym kryterium uznania podmiotu za muzeum jest nienastawienie na osiągnięcie zysku. Nie należy ograniczenia tego postrzegać jako całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jako działalności dodatkowej przez muzeum lub założyciela muzeum. Istotne jest jednak, aby głównym celem w działaniach muzealnych nie było osiągnięcie zysku, które samo w sobie często jest przecież przedmiotem działalności muzeum, na przykład poprzez sprzedaż publikacji, pamiątek czy biletów. W odniesieniu do tego rodzaju działań muzeum warto zasygnalizować, iż muzea zaczęły być postrzegane jako przedsiębiorcy.

Pogląd ten nie może zasługiwać na uznanie z punktu widzenia definicji legalnej. Po pierwsze, muzeum ma prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, jednak, stosownie do wcześniejszych uwag, nie może być to główny cel jego działań. Nie ma to tym samym odniesienia do definicji działalności gospodarczej (art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo Przedsiębiorców⁸⁷), zgodnie z którą ma być to działalność zarobkowa, a więc nastawiona na maksymalizowanie zysku. Zysk uzyskany z dodatkowej działalności gospodarczej muzeum powinien być w całości przeznaczony na cele statutowe jednostki, zgodnie z art. 9 u.o.m. Jednocześnie na poparcie powyższej tezy należy przywołać art. 3 ust. 2 u.p.o.d.k., zgodnie z którym działalność kulturalna nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów. Po drugie, w przypadku muzeów niepublicznych, nie należy utożsamiać osoby założyciela muzeum z całą jednostką organizacyjną. Dopuszczalna jest sytuacja, w której osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą zakłada muzeum niepubliczne w rozumieniu przepisów u.o.m. Nie ma jednak formalnej możliwości, aby zarejestrować jako przedsiębiorcę jednostkę organizacyjną muzeum.

⁸⁷ T.j. Dz.U. 2023 poz. 221 ze zm.

4. Zadania muzeum

Definicję muzeum z art. 1 u.o.m. uzupełnia i precyzuje otwarty katalog⁸⁸ zadań przewidzianych dla muzeów w art. 2 u.o.m., gdzie wymienia się takie zadania jak: 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; prowadzenie działalności wydawniczej. Katalog zadań może być poszerzony o zadania inne niż wymienione w art. 2, jednak muszą one służyć realizacji celów, o których mowa w art. 1.

Komentowany przepis w swojej pierwotnej wersji pojawił się w art. 46 ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁸⁹. Przepisy wcześniejszej ustawy z 28 marca 1933 roku o opiece nad muzeami

⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2017 r., III SA/Wa 1860/17, LEX nr 2447146.

⁸⁹ Przepis art. 46 u.o.d.k.m. stanowił, że „dla wykonania zadań określonych w art. 45 u.o.d.k.m. muzea w szczególności: 1) gromadzą dobra kultury i materiały dokumentacyjne w statutowo określonym zakresie, 2) inwentaryzują, katalogują i naukowo opracowują zgromadzone muzealia i materiały dokumentacyjne, 3) przechowują zgromadzone muzealia w warunkach zapewniających im pełne bezpieczeństwo i magazynują je w sposób dostępny dla celów naukowych, 4) zabezpieczają i konserwują muzealia i w miarę możliwości zabezpieczają stanowiska archeologiczne, 5) organizują i prowadzą badania, ekspedycje naukowe oraz prace wykopaliskowe, 6) organizują wystawy stałe, czasowe i objazdowe, 7) prowadzą działalność oświatową, 8) udostępniają zbiory dla celów naukowych i oświatowych, 9) publikują inwentarze, katalogi i przewodniki wystaw, wyniki badań, wykopalisk i ekspedycji oraz wydawnictwa popularnonaukowe i informacje z zakresu swojej pracy”. Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48.

publicznymi (pisownia oryginalna) nie zawierały regulacji dotyczącej działań muzeów.

Przepisy art. 2 w zw. z art. 1 u.o.m. stanowią zakres misji muzealnej. Normy tych przepisów nakładają na muzeum publicznoprawny obowiązek wypełniania zadań poprzez ciągłe podejmowanie czynności prawnych i faktycznych⁹⁰. W doktrynie uznaje się, że kolejność zadań wymienionych w katalogu art. 2 u.o.m. nie jest przypadkowa, a zadania uszeregowano według ich wagi i znaczenia.

Fundamentalnym zadaniem jest gromadzenie zbiorów i ich ochrona, co określane jest jako klasyczna misja muzeum i tradycyjna forma działalności muzealniczej⁹¹. Przedmioty przechowywane w muzeum i udostępnione do oglądania dla zwiedzających noszą miano muzealiów. Legalną definicję tego pojęcia zawarto w art. 21 ust. 1 u.o.m. Zgodnie z nią muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów. Muzealia stanowią dobro narodowe. Ustawa równolegle posługuje się jednak inną kategorią normatywną, jaką jest pojęcie zbioru, które nie jest tożsame z pojęciem muzealiów, a jego zakres jest szerszy. Będą tu zaliczać się także te przedmioty, które nie spełniają przesłanek definicji ustawowej, np. przedmioty wchodzące w skład majątku muzeum służące do bieżącej obsługi muzeum, depozyty, inne eksponaty niewpisane do inwentarza muzeum, będące jedynie w posiadaniu podmiotu organizującego muzeum, lecz niepozostające jego własnością, a także te, które objęto w posiadanie niezgodnie z prawem. Pojęcia zbioru jednak nie zdefiniowano w treści ustawy. Kategorię zbioru wprowadzono do treści u.o.m nowelizacją z 2007 roku. Przepis art. 21 doprecyzowano ust. 1a, zgodnie z którym w przypadku muzeum nieposiadającego osobowości prawnej

⁹⁰ Z. Cieślik, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit., art. 2, LEX.

⁹¹ Ibidem; por. K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 106 i cytowana tam literatura; W. Fijałkowski, *Rola muzeów w ochronie zabytków*, w: *O zabytkach. Opieka – ochrona – konserwacja*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2005, s. 193–200.

muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność podmiotu, który utworzył muzeum, oraz wpisane do inwentarza muzealiów⁹².

Przedmioty znajdujące się w muzeum, aby mogły być określone mianem muzealiów, muszą, zgodnie z definicją, wypełniać łącznie trzy przesłanki: pozostawać rzeczą ruchomą lub nieruchomą, stanowić własność muzeum lub jego założyciela i zostać wpisane do inwentarza muzealiów. Nadanie obiektowi statusu zabytku nie jest konieczne, choć większość muzealiów status ten posiada. Pierwsza z przesłanek wymaga odwołania się do przepisów k.c. w celu zdefiniowania rzeczy ruchomych i nieruchomości⁹³.

⁹² Interesującym, choć pobocznym wątkiem jest zagadnienie digitalizacji muzealiów – problem aktualny w obliczu postępu technicznego. Coraz większa liczba muzeów nie ogranicza się już do tradycyjnych form udostępniania muzealiów, ale wykorzystuje zdigitalizowane zbiory. Proces digitalizacji i zmiany w profilach muzeów rozpoczął się w latach 90., kiedy zaczęto zarzucać muzeom nieprzystosowanie do zmieniającego się społeczeństwa, a także spadek frekwencji turystycznej z powodu niedostosowania instytucji do potrzeb zwiedzających. Muzealia nie były udostępniane na zewnątrz, a odbiorcy muzeum nie mogli zapoznać się z zasobami muzeum przed wizytą w danej instytucji. Udział w procesie zaproponował także MKiDN, poprzez udzielanie dotacji celowych i współpracę przy projekcie „Digitalizacja” realizowanego w ramach Wieloletniego Programu Rządowego „Kultura+”, który został uchwalony przez Radę Ministrów w 2010 roku. Jednym z argumentów w uzasadnieniu projektu było wskazanie potrzeby zabezpieczenia zbiorów przed zniszczeniem i zapomnieniem, a jednocześnie możliwości udostępniania kopii cyfrowych użytkownikom na całym świecie, co pozwala na bardziej trafną ocenę potrzeb odbiorców. Zgodnie z art. 25a u.o.m. wizerunki muzealiów mogą być utrwalone i przechowywane na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznych. Muzeum pobiera opłaty za udostępnianie wizerunków muzealiów, z wykorzystaniem informatycznych nośników danych. Bezpośredni dostęp do wizerunków muzealiów drogą elektroniczną jest bezpłatny. Nie sprecyzowano jednak dokładnie, czym jest wizerunek muzealiów. Nie może jednak być to podstawa do dozwolonego użytku bądź do dokonywania dowolnej digitalizacji muzealiów. Udostępnianie wizerunków muzealiów musi odbywać się z poszanowaniem praw osób trzecich, z zachowaniem odpowiedniej ochrony praw autorskich. Muzea chcąc udostępniać wizerunki muzealiów powinny dysponować stosowną podstawą prawną (np. licencją). Por. P. Łada, *Prawo autorskie w muzeum. Przewodnik ze wzorami umów*, Warszawa 2019, s. 20–41; Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, *Prawne aspekty digitalizacji i udostępniania zbiorów muzealnych przez Internet*, Warszawa 2014, s. 44–46; Ł. Gawęł, *Bez kompasu i bez mapy. O zarządzaniu digitalizacją zbiorów muzealnych w Polsce*, „Muzealnictwo”, nr 53, 2012, s. 121; A. Stasiak, *O potrzebie rewolucji w polskim muzealnictwie XXI wieku*, <http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/4362/REWOLUCJA%20W%20MUZEALNICTWIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 19.05.2020 r.

⁹³ Art. 45 k.c.: „Rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne; Art. 46 § 1 k.c.: „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”.

W dalszej kolejności należy wskazać na kwestię własności muzealiów, które można nabyć między innymi w drodze sprzedaży, darowizny, postępowania egzekucyjnego⁹⁴. Interesującym sposobem przeniesienia własności jest pozyskanie muzealiów w ramach bezpłatnego przekazania przez Służbę Celno-Skarbową. Do przekazania może dojść po zakończonym postępowaniu sądowym, w przypadku orzeczenia przepadku zatrzymanych dóbr na rzecz Skarbu Państwa⁹⁵. W ramach postępowania likwidacyjnego Służba Celno – Skarbową może zatrzymane przedmioty zniszczyć, sprzedać lub, co zdarza się w przypadku muzealiów, bezpłatnie przekazać⁹⁶. Dzięki takim praktykom zyskały zbiory Muzeum Diecezjalnego w Łomży, Muzeum Ikon w Supraślu⁹⁷ czy Muzeum Podlaskiego w Białymstoku⁹⁸. Muzeum, zarówno państwowe, samorządowe, jak i niepubliczne, może pozyskać przedmioty o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej w wyniku instytucji przepadku przewidzianej w art. 195aa ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy⁹⁹. Na podstawie tego przepisu sąd może, na wniosek lub za zgodą muzeum, postanowić o wykonaniu przepadku przedmiotu poprzez

⁹⁴ Zagadnienie egzekucji muzealiów zostało opracowane w rozdziale piątym dysertacji.

⁹⁵ Por. art. 44 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022 poz. 1138 ze zm. Zob. art 22 par.1 p. 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. 2022 poz. 859 ze zm.

⁹⁶ Art. 31 ust. 7 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2073 ze zm., art. 13 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591 ze zm.; por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2020 poz. 1805.

⁹⁷ K. Stawecka, *Ikony z przemytu a kolekcja muzealna – etyczne i prawne problemy związane z pozyskiwaniem, przechowywaniem i udostępnianiem takich obiektów na przykładzie zbioru Muzeum Ikon w Supraślu – głos w dyskusji*, „Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej” nr 2, 2015, s. 157 i n.

⁹⁸ *Z granicy do muzeum. Podlaska KAS przekazała zabytki*, http://www.podlaskie.kas.gov.pl/podlaski-urząd-celno-skarbowy-w-białymstoku/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/u6JW/content/z-granicy-do-muzeum-podlaska-kas-przekazala-zabytki?redirect=http%3A%2F%2Fwww.podlaskie.kas.gov.pl%2Fpodlaski-urząd-celno-skarbowy-w-białymstoku%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_F00t%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_Z8Em__column-1%26p_p_col_count%3D1, dostęp: 27.05.2020 r. Zob. szerzej: M. Perkowska, *Cudzoziemcy jako sprawcy przemytu zabytków – wybrane aspekty kryminologiczne*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 43, 2019, s. 261–270.

⁹⁹ T.j. Dz.U. 2023 poz. 127 ze zm.

przekazanie go muzeum. Przekazania dokonuje naczelnik urzędu skarbowego lub inny organ. Decyzja w tej sprawie zapada w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Przepis dotyczy tylko takich przedmiotów, których przypadek już orzeczono¹⁰⁰.

Ostatnią z przesłanek jest wpis muzealium do inwentarza, którą należy rozważyć w odniesieniu do Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach¹⁰¹. Już w samej nazwie można zauważyć nieścisłość, gdyż, jak wskazano powyżej, nie wszystkie muzealia muszą mieć status zabytku. Stosownie do treści rozporządzenia ewidencjonowanie polega na dokonaniu wpisu w karcie ewidencyjnej, inwentarzu muzealiów w formie księgi inwentarzowej, księdze depozytów, dokumentacji badań archeologicznych i innych terenowych, które mają pozwolić zidentyfikować każdy z obiektów znajdujących się w muzeum¹⁰².

Przepisy u.o.m. przewidują również możliwość skreślenia muzealium z inwentarza. Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 u.o.m. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek dyrektora muzeum państwowego lub samorządowego, wydaje pozwolenie na skreślenie z inwentarza, w razie zmiany statusu prawnego muzealium lub błędu w zapisie inwentarzowym¹⁰³. W razie stwierdzenia błędów w zapisie inwentarzowym, skreślenie może być nakazane decyzją ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po uzgodnieniu z Radą do Spraw Muzeów. W przypadku muzealium będącego zabytkiem pozwolenie na

¹⁰⁰ V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, *Instytucja przypadku w polskim prawie karnym*, Warszawa 2020, s. 218–220.

¹⁰¹ Dz.U. 2004 nr 202 poz. 2073.

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach, Dz. U. 2004 nr 202 poz. 2073.

¹⁰³ R. Gołat, *Nowelizacje ustawy o muzeach*, „Muzealnictwo”, nr 58, 2018, s. 35. Warto zaznaczyć, że nie ma to zatem zastosowania do muzeów niepublicznych.

skreślenie z inwentarza może być wydane z zastrzeżeniem warunku wpisania go do rejestru zabytków¹⁰⁴.

Zarówno wpis, jak i skreślenie muzealium z inwentarza pozostają czynnościami materialno-technicznymi. Ustawodawca nie sprecyzował formy udzielenia pozwolenia. Wskazuje się, że mogłaby to być forma decyzji administracyjnej. Pozwolenie powinno być aktem jednostronnym i władczym, wydawanym przez MKiDN, który występuje tu jako organ nadzoru. Podmiot, któremu udzielane jest pozwolenie, nie jest podporządkowany ministrowi¹⁰⁵. Udzielenie pozwolenia na skreślenie muzealium z inwentarza w drodze decyzji administracyjnej pociągałoby za sobą możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w dalszej kolejności skargi do sądu

¹⁰⁴ Pewną nieścisłość należy zauważyć w kontekście pojęcia ustawowego zmiany statusu prawnego muzealium oraz rozwiązań przyjętych w u.o.m. i w rozporządzeniu z 2004 roku, w którym w § 10 ust. 2 przewiduje się skreślenie muzealiów w przypadku kradzieży lub zaginięcia, nie wcześniej niż przed upływem 3 lat od daty prawomocnego zakończenia postępowania karnego. Możliwości kradzieży w treści u.o.m. nie przewidziano. Powstaje w związku z tym pytanie: czy zmiana statusu prawnego odnosi się tylko do sprzedaży, zamiany lub darowizny muzealium, czy także do kradzieży? Tu można przywołać art. 169 k.c., który wskazuje, że rzecz zgubiona lub skradziona, jeśli zostaje zbyta przed upływem trzech lat od chwili zdarzenia, może stać się własnością nabywcy dopiero po upływie owych trzech lat. Również art. 174 k.c. wskazuje, że samoistny posiadacz rzeczy ruchomej nie może stać się jej właścicielem, jeśli posiada ją w złej wierze. Rzecz skradziona może być zatem własnością muzeum również po upływie trzech lat, a więc nie powinna być skreślona z inwentarza. Wyjaśnienia może wymagać również status zbiorów uzyskanych przez muzea po wojnie, których właściciele w kilku przypadkach wygrali postępowania sądowe, czego przykładem jest spór Tarnowscy vs. Muzeum w Łańcucie, http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/1,34962,14436207,Tarnowscy_odbiora_skarby_z_Lan_cuta.html, dostęp: 8.10.2020 r.

Warto również jedynie zasygnalizować, gdyż nie jest to przedmiotem pracy, problem przejścia muzealiów przez muzea w latach czterdziestych XX wieku z likwidowanych majątków. Zapoczątkował to dekret o reformie rolnej z 1944 roku, na podstawie którego między innymi na własność państwa przeszły nieruchomości o charakterze rolniczym wraz z wyposażeniem. W praktyce uprawnienia traktowano rozszerzająco, zawłaszczając znacznie więcej, także obiekty zabytkowe. Uznano je za dobra ogólnospołeczne (dziś: dobra narodowe) i wpisano do inwentarzy, nadając im status muzealiów. Zgodnie z art. 30 ustawy o muzeach muzealia, które są wpisane do inwentarza muzeum, nie podlegają egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego ani w postępowaniu sądowym, ani egzekucyjnym administracyjnym. Dochodzenie roszczeń możliwe jest dzięki ugodzie, jednak ta nie jest stosowana często i nie przynosi spodziewanych skutków (spór Tarnowscy vs. Muzeum w Łańcucie).

¹⁰⁵ A. Matan, w: Z. Cieślik, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, S. Waltoś, K. Zeidler, A. Matan, op. cit., art. 24.

administracyjnego. Skreślenie jako czynność materialno-techniczna również powinno podlegać kontroli sądowej (art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a.)¹⁰⁶.

Szczególny tryb postępowania w przedmiocie skreślenia przedmiotu z inwentarza muzeum przewidziano, gdy przedmiot ten jest zabytkiem. Przepis art. 24 ust. 3 u.o.m. wprowadza zastrzeżenie w postaci udzielenia pozwolenia na wykreślenie zabytku z inwentarza pod warunkiem wpisania go do rejestru zabytków. Dokonanie wpisu do rejestru jest warunkiem zawieszającym, a zatem pozwolenie na skreślenie wywołuje skutki prawne z chwilą dokonania wpisu muzealium do właściwego rejestru¹⁰⁷.

Skreślenie z inwentarza może nastąpić również w wyniku nakazu wydanego przez MKiDN w formie decyzji administracyjnej w przypadku stwierdzenia błędów w zapisie inwentarzowym (art. 24 ust. 2 u.o.m.). Decyzja ta może być wydana po uzgodnieniu z Radą do Spraw Muzeów. Konsekwencją wydawania pozwolenia w formie decyzji administracyjnej i prowadzenia postępowania administracyjnego jest dokonanie przedmiotowego uzgodnienia w trybie określonym w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks Postępowania Administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹⁰⁸.

Przepis art. 21 ust. 1 u.o.m. wskazuje, że muzealia stanowią dobro narodowe, co może mieć na celu wzmocnienie ochrony zbiorów muzealnych. Zwiększa to ich znaczenie dla interesu publicznego, choć bardziej odwołuje się do tożsamości społeczeństwa niż do statusu prawnego obiektów¹⁰⁹. Warto zaznaczyć, że przepis ten może budzić wątpliwości definicyjne z uwagi na użycie pojęcia, które zostało zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia

¹⁰⁶ Por. szerzej: M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 140–141.

¹⁰⁹ Zob. K. Zalańska, *Pojęcie muzealiów w prawie ochrony dziedzictwa kultury*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 28–29.

25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury¹¹⁰ (dalej: u.r.n.d.k.; art. 2 pkt 4), do których u.o.m. nie odsyła. Nie jest to jednak pierwsza sytuacja, gdy ustawodawca niespójnie używa pojęć z zakresu dziedzictwa kultury, na co wskazano już w tekście rozprawy. Odwołanie to nie ma charakteru normatywnego¹¹¹.

Istotnym pozostaje fakt, że inwentarz muzeum nie stanowi jedynie formy ewidencjonowania zbiorów znajdujących się w muzeum. Przedmioty wpisane do inwentarza muzeum, jeśli spełniają pozostałe dwie przesłanki ustawowe i zyskują status muzealiów, zostają objęte ochroną administracyjnoprawną.

Kolejne pozycje nawiązują do zmieniających się wciąż wyzwań współczesnego muzealnictwa, które mają prowadzić do rozwoju i ewolucji wizerunku muzeum. Aktywność muzeów w innych niż konserwatorska i wystawiennicza dziedzinach ma prowadzić także do innego postrzegania muzeum, nie tylko jako miejsca pamięci, ale także miejsca dostępu do kultury, rozrywki i wiedzy.

¹¹⁰ Ustawa o restytucji narodowych dóbr kultury została przyjęta celem transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 roku w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. Urz. UE. L 159 z 28.05.2014, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 147 z 12.06.2015, str. 24; dalej: dyrektywa 2014/60/UE). Podstawowym mechanizmem prawnym przewidzianym przez dyrektywę 2014/60/UE jest szczególny rodzaj postępowania o zwrot dobra kultury na terytorium państwa członkowskiego, z którego zostało ono nielegalnie wyprowadzone. Postępowanie prowadzone jest przed sądem państwa, na którego terytorium wyprowadzone zostało dobro kultury, na wniosek państwa członkowskiego ubiegającego się o zwrot. Drugą stroną takiego postępowania jest aktualny posiadacz wyprowadzonego dobra kultury. Wyprowadzone dobro, aby mogło być poddane restytucji w przedmiotowym trybie, musi mieć status narodowego dobra kultury. Kategoria ta została uznana za kluczową dla procedury restytucji, a jej wprowadzenie do porządku prawnego miało na celu wypełnienie luki definicyjnej powstałej na skutek zamiennego stosowania pojęć dobra kultury i zabytku. Nie przyniosło to jednak zamierzonego skutku, dokładając jedynie kolejną kategorię do słownika ochrony dóbr kultury.

¹¹¹ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 227.

Przedstawiciele doktryny łączą wszystkie zadania w trzy główne kategorie¹¹²: gromadzenie zbiorów, ochrona zbiorów oraz działalność edukacyjna i naukowa. Uporządkowanie to ma nawiązywać do definicji muzeum i wyznaczonych tam celów. Szeroki zakres zadań postawionych przed jednostkami organizacyjnymi, które mają zasługiwać na miano muzeum pełni dwojaką funkcję. Po pierwsze, służy realizacji celów wskazanych w legalnej definicji muzeum, odnosząc się przede wszystkim do ochrony zbiorów. Wiąże się to nieodłącznie z dodatkowymi ograniczeniami wynikającymi z przepisów u.o.m., między innymi z podleganiem kontroli wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki w odniesieniu do zabytków znajdujących się w muzeach (art. 24 u.o.z.), jak również w kwestii zakazu wywozu na stałe za granicę w odniesieniu do zabytków wpisanych do inwentarza muzealiów (art. 54 ust. 4 pkt 4 u.o.z.)¹¹³. Po drugie, zadania postawione przed muzeami pozwalają choć w niewielkim stopniu zachować pewność, że tworzenie muzeów nie będzie wykorzystywane do innych celów, na przykład uzyskania korzyści podatkowych. Stosownie bowiem do treści przepisu art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹¹⁴ grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych są zwolnione od podatku od nieruchomości. Zwolnione mogą być zatem nie tylko grunty faktycznie wykorzystywane przez muzeum do realizowania jego ustawowych celów, ale także na przykład grunty oddane w posiadanie zależne na podstawie umowy najmu¹¹⁵. Jak wskazano natomiast we wcześniejszej części rozprawy właściwy podmiot

¹¹² Z. Cieślik, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit., art. 2, LEX; K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 106-130; P. Antoniuk, *Ustawa o muzeach...*, s. 32 i n.

¹¹³ Por. A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, art. 2, nb II.

¹¹⁴ T.j. Dz.U. 2022 poz. 1452 ze zm.

¹¹⁵ Por. także: wyrok WSA w Gdańsku z 5.02.2013 r., I SA/Gd 1274/12, LEX nr 1276189; R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, w: R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021, art. 7; A. Kałużny, *I.I. Grunty*, w: *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020, LEX; P. Borszowski, *Zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków we władaniu muzeów*. ABC, LEX.

może wystąpić z wnioskiem, aby muzeum niepubliczne również zostało wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów, a tym samym zyskało status muzeum rejestrowanego.

Katalog zadań wymienionych w art. 2 odnosi się przede wszystkim do gromadzenia, katalogowania i naukowego opracowywania posiadanych zbiorów, w tym zabytków (wymienionych osobno w art. 2 pkt 1 u.o.m.) w rozumieniu przepisów u.o.z. Należy jednak podkreślić, iż wśród przedmiotów przechowywanych w muzeach znajdują się w większości także przedmioty współczesne, niemieszczące się w pojęciu zabytku. Wszystkie elementy zbioru powinny zostać wymienione i opisane w statucie lub regulaminie muzeum, w katalogu zamkniętym, zgodnie z art. 6 ust. 2 u.o.m. Gromadzenie i magazynowanie zbiorów musi odbywać się zgodnie z normami konserwatorskimi przyjętymi w szeroko pojętym prawie muzeów. Za ustalenie norm konserwatorskich odpowiada NIMOZ, nadając odpowiednie standardy, do których muzea mają obowiązek się stosować¹¹⁶. Normy te szczegółowo będą dotyczyły między innymi dostosowania pomieszczeń (sal ekspozycyjnych i magazynów) do rodzaju przechowywanych zbiorów (dla przykładu pod względem umeblowania, temperatury, wilgotności, oświetlenia), konserwacji zapobiegawczej, możliwości udostępniania zbiorów do fotografowania ze względu na ich wrażliwość na światło lamp błyskowych, odpowiedniej dokumentacji zbiorów czy przenoszenia posiadanych kategorii obiektów¹¹⁷.

Do zadań należeć będzie również działalność ekspozycyjna i naukowa muzeum, którą jednostka może realizować poprzez organizację wystaw stałych lub czasowych, badania naukowe oraz działalność edukacyjną na rzecz dzieci i dorosłych. Niewątpliwie z uwagi na otwarty charakter katalogu zadań nie należy ograniczać działalności muzeów wyłącznie do

¹¹⁶ Zob. *Ochrona zbiorów. ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*, https://nimoż.pl/files/publications/31/Konserwacja_ABC_wydanie%20pierwsze_ochrona%20zbiorow.pdf, dostęp: 27.08.2021 r.

¹¹⁷ Por. wyrok SA w Warszawie z 27.09.2018 r., I ACa 645/17, LEX nr 2603247.

wymienionych zadań, a także narzucać wszystkim muzeom wspomnianych aktywności. Dotyczy to zwłaszcza działalności wydawniczej, która będzie realizowana przez większe muzea proponujące swoje publikacje¹¹⁸.

We współczesnym postrzeganiu muzeów rozszerza się katalog zadań stojących przed muzeami. Ma to służyć poszerzaniu misji muzealnej¹¹⁹. Muzeum, realizując swoje zadania, musi łączyć tradycyjne postrzeganie tego podmiotu z nowoczesnym, kierującym się większym zaangażowaniem odbiorców w działania podejmowane przez muzea. Jest to związane z pojęciem nowej muzeologii, które zostanie wyjaśnione w dalszej części pracy dotyczącej misji muzealnej.

5. Zadania muzeum jako zadania publiczne

Muzea publiczne można i należy uznać za zakłady administracyjne, co wielokrotnie było potwierdzane przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i prawa muzeów¹²⁰. Wpisują się one w klasyczną definicję zakładu administracyjnego¹²¹. Nie ma w związku z powyższym wątpliwości, że wykonują one zadania publiczne z zakresu kultury. Działania władcze podejmuje organ administrujący, jakim pozostaje dyrektor muzeum¹²². Bez znaczenia dla klasyfikacji zadań wykonywanych przez muzea pozostaje

¹¹⁸ Dla przykładu Muzeum Okręgowe w Toruniu, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Powstania Warszawskiego, Muzeum Narodowe w Krakowie.

¹¹⁹ „Muzeum nie może być jedynie magazynem eksponatów. To za mało. Nie możemy sobie na to pozwolić. Koszty magazynowania, konserwacji, dozoru, ogrzewania itp. są ogromne. Obywatel musi mieć sposobność obcowania z jak największą ilością dóbr kultury. Jaki jest pożytek publiczny z dzieła sztuki, którego nie można doświadczyć, bo leży w magazynie? Poza samym faktem jego magazynowania i ochrony, żaden”. R. Król, *O genezie, roli i zadaniach współczesnych muzeów*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 21.

¹²⁰ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 123–124, Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 111–115, K. Zalaszińska, *Muzeum publiczne jako zakład administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8, 2013, s. 133–136; K. Zalaszińska, *Muzea publiczne...*, s. 23 i n.

¹²¹ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 43.

¹²² M. Dreła, *Wykonywanie zadań publicznych przez muzea jako przesłanka wyłączenia ochrony prawnoautorskiej informacji o zasobach publikowanych w Internecie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 1 i 2, 2015, s. 463.

fakt, że prawodawca w u.o.m. pozostawił możliwość tworzenia muzeów przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, co prowadzi do powstania muzeów niepublicznych. Należy podkreślić, że zmiana podmiotu założycielskiego nie prowadzi do zmiany zadań, jakie muzea mają, zgodnie z przepisami u.o.m., wykonywać. Nie wpływa na to również fakt pobierania opłat za wejście do muzeum i możliwość prowadzenia działalności przez podmiot założycielski (w postaci działalności wydawniczej czy usługowej). Sytuacja, w której zakład publiczny, w tym muzeum, wprowadza opłaty za świadczone usługi w celu osiągnięcia zysku, jest pierwszym krokiem do prywatyzacji zadań publicznych¹²³. Pobieranie opłat za wejście i możliwość zwiedzania ekspozycji nie pozostaje zresztą domeną muzeów niepublicznych, ale również publicznych. Odpłatność wstępu wynika z art. 10 ust. 1 u.o.m., z tym zastrzeżeniem, że w jednym dniu tygodnia wstęp na wystawy stałe muzeów jest nieodpłatny. Wysokość opłat ustala i podaje do wiadomości publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty, dyrektor muzeum. Nie należy w tym momencie mówić o zysku, gdyż ten *de facto* jest wykluczony w kontekście działalności muzeów przez przepisy u.o.m.

Muzea publiczne i niepubliczne wykonują identyczne zadania, urzeczywistniając tożsamą misję, przez którą realizują konstytucyjne prawo każdego obywatela do korzystania z dóbr kultury. Muzea publiczne wykonują zadania w imieniu państwa lub wspólnoty samorządowej w interesie publicznym, wykorzystując środki publiczne. Muzeum niepubliczne natomiast wykonuje zadania we własnym imieniu, korzystając z własnych środków, ale nadal działając w interesie publicznym. Można wskazać, w kontekście muzeów niepublicznych, że „podmiot niepubliczny, wykonując zadania administracji publicznej, pozostaje podmiotem prywatnym, ale w sensie funkcjonalnym ma charakter podmiotu administrującego i staje

¹²³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 39–40.

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 publicznego¹²⁴”. Niewątpliwa pozostaje w związku z powyższym kwestia odpowiedniego stosowania wobec muzeów niepublicznych przepisów u.o.m., zarówno w kontekście ich praw, jak i obowiązków.

Prawo publiczne, jak wskazuje Jan Zimmermann, ma przede wszystkim odpowiadać na pytanie, czy osiągnięty przez zrealizowane zadania stan faktyczny służy interesowi publicznemu¹²⁵. Zadania publiczne, które realizują muzea, mieszczą się w misji muzealnej powierzanej przez prawodawcę. Pojmowanie misji muzealnej zmieniało się na przestrzeni wieków, jednak od początku XXI wieku wskazuje się dość jednoznacznie, że misję tę należy rozumieć w sposób kompletny. Muzeum nie ma być już jedynie magazynem zbiorów czy miejscem ich ochrony i konserwacji. Muzea mają urzeczywistniać konstytucyjne prawo do wolności korzystania z dóbr kultury przy jednoczesnej realizacji zadań z katalogu art. 2 u.o.m.¹²⁶. Jak wskazał WSA w Warszawie „istotą działalności wszystkich muzeów, wpisującą się w ochronę dobra wspólnego, jest angażowanie się w realizację misji muzealnej. Konsekwencją tego jest zacieranie się granic między muzeami prywatnymi i publicznymi”¹²⁷. Zdaje się, że to właśnie misja muzealna będzie kluczowym pojęciem, które pozwoli na jednoznaczne wyjaśnienie statusu muzeów niepublicznych w polskim prawie administracyjnym.

¹²⁴ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, art. 1, LEX. Należy zauważyć, że podmioty prywatne nie będą stosować przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2021 poz. 1129 ze zm.

¹²⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 273.

¹²⁶ K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 105–106.

¹²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

6. Podsumowanie

Warto zauważyć, że muzea ze swoją wielowiekową tradycją od początku przyjmowały formę podmiotów publicznych lub niepublicznych. Ustawa o muzeach w swoim obecnym kształcie poświęca znacznie więcej miejsca muzeom publicznym oraz ich organizacji, co skutkuje niską świadomością praw i obowiązków podmiotów założycielskich muzeów niepublicznych. Część przepisów dotyczących muzeów publicznych należy, zgodnie z przepisami u.o.m., stosować odpowiednio do muzeów niepublicznych. Katarzyna Zalańska uważa jednak, iż muzea niepubliczne nie będą związane przepisami dotyczącymi pracowników muzeów czy bezpłatnego wejścia do muzeum raz w tygodniu¹²⁸. Odmienny pogląd przyjmuje w tym temacie Rafał Golat¹²⁹. Należałoby przychylić się do oceny Rafała Golata, ponieważ muzeum niepubliczne po przyjęciu regulaminu uzgodnionego z właściwym ministrem staje się odrębną jednostką organizacyjną, wypełniającą zadania z zakresu kultury, podobnie jak muzeum publiczne. Oba typy muzeów wykonują zadania publiczne, co zostanie uargumentowane w dalszej części rozprawy. Niewskazane w związku z tym jest rozróżnianie, odbieranie lub nadawanie specjalnych przywilejów użytkownikom danego typu muzeum. Co więcej, art. 10 ust. 1 u.o.m. nie rozróżnia, o jakie muzeum chodzi. Należy sądzić wobec tego, że przepis można odnieść do obu typów muzeów, zgodnie z odpowiednim stosowaniem przepisów o muzeach publicznych do muzeów niepublicznych.

Zadania muzeów należą do kategorii zadań publicznych i są wykonywane w interesie publicznym. Misja muzealna postawiona przed muzeami, tożsama dla podmiotów publicznych i niepublicznych sprawia, że granice między muzeami zacierają się, niezależnie od organizatora. Należy jednak podkreślić, że muzeum niepubliczne musi wypełniać zadania i cele postawione przed muzeami przez przepisy u.o.m. Niewłaściwe byłoby

¹²⁸ K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 136–137.

¹²⁹ R. Golat, *Jak założyć...*, s. 14.

nazwanie muzeum jednostki, której celem nie będzie gromadzenie i udostępnianie posiadanych zbiorów, bądź takiej, która działać będzie bez przyjętego regulaminu, a zatem na przykład wewnętrznych sal pamięci, zbiorów zgromadzonych przez szkoły czy zakłady pracy¹³⁰, choć takie jednostki organizacyjne też funkcjonują. Ma to również, w powiązaniu z koniecznością uzgodnienia regulaminu z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, zapobiegać negatywnym praktykom powoływania muzeów wyłącznie dla wspomnianych w powyższych rozważaniach celów podatkowych. W przepisach u.o.m. powinno nadal zostać utrzymane zastrzeżenie dotyczące nadzoru nad muzeami, wykonywanego zarówno przez właściwego ministra, ale również przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, który ma czuwać nad sprawowaniem we właściwy sposób pieczy nad zabytkami i innymi muzealiami.

¹³⁰ R. Gólat, *Jak założyć...*, s. 12.

Rozdział 2 – Etymologia pojęcia muzeum.

Wybrane zagadnienia z historii polskiego muzealnictwa niepublicznego

1. Wstęp

Etymologia pojęcia muzeum ma długą tradycję sięgającą okresu starożytności. Co do zasady przyjmuje się, iż kategoria muzeum wywodzi się od greckiego *musaeum* lub *museion*, oznaczającego dom muz, ale również miejsce natchnienia i rozwoju filozofów¹³¹. W starożytnej Grecji przybytki te były dość często zakładane przy świątyniach Apollina, patrona artystów. Było to nie tyle miejsce przechowywania przedmiotów wartościowych w celu ich eksponowania, ile zacisze kontemplacji sztuki i kontaktu z muzami. Miejsce wszelkiej twórczości artystów i filozofów było nawiązaniem do mitu o dziewięciu muzach, córkach Mnemozyny i Zeusa. Według innych przekazów, pochodzących z V wieku, nazwa muzeum pochodzi od wzgórza Muzejon w Atenach, określonego tak na cześć Muzajosa, greckiego gramatyka i poety, którego uznawano za ucznia mitycznego Orfeusza¹³². Żywa w okresie IV-V wieku pozostawała również tradycja festiwalu

¹³¹ Z. Żygulski jun., *Muzea na świecie. Wstęp do muzealnictwa*, Warszawa 1982, s. 12, <https://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/zygulski1982/0018/scroll>, dostęp: 28.12.2020 r.; zob. także: D. Folga-Januszewska, *Muzeum: fenomeny i problemy*, Kraków 2015, s. 13–15. Wskazać jednak należy, że niektóre koncepcje muzealnicze podają, iż pradzieje muzeów mogą być związane z przechowywaniem i składowaniem przedmiotów w grobowcach, o czym piszą także Krzysztof Pomian (K. Pomian, *Zbieracze osobliwości, Paryż – Wenecja XVI-XVIII wiek*, Warszawa 1996, s. 30–37) i Zygmunt Żygulski jun. (Z. Żygulski jun., op.cit., s. 12.). Niewątpliwie jednak historia muzeów zaczyna się jeszcze w czasach przedgreckich. Potwierdzone jest, iż w regionie asyryjsko-babilońskim funkcjonowały muzea trofeów wojennych. Za protoplastę uznawane są również egipskie, rzymskie i greckie skarbcze oraz świątynie, w których przechowywano dobra narodowe. Wskazuje się obecnie, że uznawanie tych miejsc za protomuzea jest błędne, gdyż nie służyły one ekspozycji zbiorów, co jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania muzeum. Część dzieł była jednak wystawiana na widok publiczny, także przez samych artystów, którzy świadomie prezentowali swoje dzieła na placach, agorach, hipodromach, w teatrach, odeonach czy miejscach kultu. Za muzea uznawane są również pinakoteki, które funkcjonowały w istocie jako galerie publiczne, m.in. najstarsza pinakoteka na ateńskim Akropolu. Por. także: J. Pruszyński, *Muzea. Muzealnictwo. Prawo muzeów*, „Santander Art and Culture Law Review”, nr 1, 2015, s. 13–14.

¹³² P. Grimal, *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, red. J. Łanowski, Wrocław – Warszawa – Kraków 1990, s. 241.

organizowanych na cześć Apollina, które także zwano muzejami¹³³. Z kolei w Krotonie, ośrodku pitagorejskim, mianem muzeum określano miejsce posiłków spożywanych wspólnie przez młodych filozofów. Co więcej, greckie *musaeum* było także wydzieloną częścią platońskiego *lycaeum*. Została tam zebrana kolekcja botaniczna przywieziona przez Arystotelesa z wyspy Lesbos¹³⁴. Gromadzone zbiory były szczegółowo opracowywane, katalogowane i udostępniane, głównie w celach prowadzenia nań dalszych badań.

W *museionach* przechowywano dzieła sztuki, instrumenty, okazy przyrodnicze czy przedmioty kultu. Najslynniejszym tego typu miejscem była niewątpliwie Biblioteka Aleksandryjska¹³⁵. Pierwsze w swej istocie muzeum zostało założone w Aleksandrii w III wieku p.n.e. przez Ptolemeusza I Sotera. Należy jednak pamiętać, że sztuka w Grecji miała charakter publiczny i powszechny, a tym samym funkcja ekspozycyjna dla ówczesnych muzeów lub miejsc przechowywania sztuki nie była aż tak istotna. *Museiony* były dostępne dla wszystkich, co stopniowo ulegało zmianie po 391 roku n.e., gdy większa część zbiorów zaczęła przechodzić w ręce prywatne¹³⁶.

Typowe muzea jako miejsca przechowywania dzieł sztuki istniały także w starożytnym Rzymie i były określane jako pinakoteki, czyli galerie obrazów. Wówczas powstało pojęcie kuratora, to jest państwowego urzędnika, który sprawuje pieczę nad sztuką jako dobrem publicznym. Podaje się, że sztuka należała wówczas zarówno do sfery publicznej, jak i prywatnej, a zatem można upatrywać w tym okresie również pierwszych muzeów o charakterze niepublicznym¹³⁷. Miejsca gromadzenia zbiorów oraz spotkań

¹³³ D. Folga-Januszewska, *Dzieje pojęcia muzeum i problemy współczesne – wprowadzenie do dyskusji nad nową definicją muzeum ICOM*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020, s. 28, DOI: 10.5604/01.3001.0014.1129; por. *Słownik encyklopedyczny muzeologii*, red. A. Desvallees, F. Mairesse (red. D. Folga-Januszewska), Warszawa 2020, s. 351–412.

¹³⁴ D. Folga-Januszewska, *Muzeum...*, s. 15.

¹³⁵ M. Borusiewicz, *Nauka czy rozrywka? Nowa muzeologia w europejskich definicjach muzeum*, Kraków 2012, s. 39.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 13.

¹³⁷ D. Folga-Januszewska, *Muzeum...*, s. 18.

artystów i uczonych nie były jednak organizowane wyłącznie w starożytnej Grecji i Rzymie. Jako przykład słynnego przodka muzeum można podać chociażby skarbiec Shosoin w Japonii, wzniesiony po śmierci cesarza Shomu w 756 roku¹³⁸.

Nieco inaczej sytuacja przedstawiała się w średniowieczu. Mianem muzeum określane były zbiory literackie, a w języku francuskim w XIII wieku w taki sposób nazywano ośrodki nawiązujące swoim charakterem do dzisiejszych bibliotek¹³⁹. Wiązało się to z faktem, że średniowiecze jest postrzegane jako epoka, w której muzea nie były popularne, a wszelkie przedmioty wartościowe były przechowywane raczej w kościołach w celu ich zachowania przed zniszczeniem. Były to głównie przedmioty sakralne, relikwie lub łupy wojenne. Te ostatnie pochodziły przede wszystkim z wypraw krzyżowych i były określane mianem uratowanych zbiorów sztuki. Znaczna część została wywieziona między innymi z Konstantynopola, który to nazywany był miastem muzeum, z uwagi na ogromną liczbę dzieł sztuki¹⁴⁰.

Dopiero wzrost zamożności społeczeństwa i otwarcie się na nowe kultury i wzorce sprawiły, że w XVI i XVII wieku zaczęto na powrót zbierać przedmioty w celach kolekcjonerskich i ekspozycyjnych. Za sprawą słynnych fundatorów, np. rodu Medyceuszów czy Habsburgów, pojawiały się kolekcje prywatne, zwane *studiolo*, *cabinet de curiosité*, *kunstkammer* lub *wunderkammer*. Jeffrey Abt wymienia także pojęcia *pandechion*, *gabinetto*, *galleria* czy *kunstschränk*¹⁴¹. Ich rozkwit zdominował zwłaszcza północne Włochy i Francję¹⁴². W Europie powstawało ich dość dużo, a na ich wyposażenie składały się, wpisujące się w ich nazwę (gabinety osobliwości), prócz obrazów, rzeźb, brązów, wyrobów złotniczych, rycin, numizmatów

¹³⁸ *Słownik encyklopedyczny muzeologii...*, s. 355.

¹³⁹ D. Folga-Januszewska, *Dzieje pojęcia muzeum...*, s. 29.

¹⁴⁰ D. Folga-Januszewska, *Muzeum...*, s. 19.

¹⁴¹ J. Abt, *The Origins of the Public Museums*, w: *A Companion to Museum Studies*, ed. S. Macdonald, Chichester [Wiley-Blackwell] 2011, s. 120.

¹⁴² T.F. de Rosset, *Kolekcja artystyczna – geneza, rozkwit, kryzys*, „Zabytkoznawstwo i konserwatorstwo” XLV, Toruń 2014, s. 258,
DOI: http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_ZiK.2014.010.

także okazy zoologiczne, botaniczne, egzotyczne lub niezwykle jak: róg jednorożca, róża jerychońska czy korzeń mandragory¹⁴³. Kunstkamery były traktowane jako zbiory wiedzy, miejsca gromadzenia przedmiotów z niezwykłych wypraw naukowych. Gabinety osobliwości pełniły jednak funkcję jedynie zbliżoną do współczesnych muzeów, gdyż kolekcję udostępniano wyłącznie przyjaciołom i krewnym właściciela. W II połowie XVIII wieku kunstkamery i wunderkamery zostały rozdzielone, a w każdej z nich udostępniano inne przedmioty, dokonując tym samym metodycznej klasyfikacji zbiorów. Kunstkamery stały się miejscem przechowywania malarstwa i rzeźby, co czyni je przodkami współczesnych galerii sztuki. W epoce Oświecenia za wzorowe realizacje kunstkamer należy uznać włoskie Uffizzi, Museo Pio-Clementino, Portici i Capodimonte, a także niemieckie Drezno i Kassel. W wunderkamerach eksponowano natomiast naturalia i imponderabilia, a za przykłady można podać British Museum oraz Cabinet d'Histoire Naturelle paryskiego Jardin des Plantes¹⁴⁴.

W roku 1565 został wydany traktat Samuela Quiccheberga „Inscriptiones vel Tituli Theatri Amplissimi”, który jest określany mianem pierwszej europejskiej inwentaryzacji zasad definiowania pojęcia muzeum¹⁴⁵. Zebrane w nim zostały wszystkie dotychczasowe definicje muzeum wraz z ich omówieniem, wskazaniem na zalety i niedoskonałości. Każda kolejna publikacja porządkująca wiedzę z zakresu muzealnictwa przyczyniała się do poszerzania katalogu zadań, które postawiono przed muzeami.

Muzea od XVII wieku były zakładane przy szkołach, klasztorach i rezydencjach, a na ich wyposażenie składały się przedmioty z dziedzin nauki, sztuki, a także zbiory biblioteczne. Instytucje publiczne dostępne dla szerszego grona zwiedzających pojawiły się dopiero po Wielkiej Rewolucji

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ K. Pomian, *Muzeum: kryteria sukcesu*, „Muzealnictwo”, nr 50, 2009, s. 58.

W tym miejscu warto zasygnalizować różnicę między pojęciami zbioru i kolekcji, a tym samym terminami zbieractwa i kolekcjonerstwa. Zob. M. Borusiewicz, op. cit. s. 14, 25 i n.

¹⁴⁵ D. Folga-Januszewska, *Dzieje pojęcia muzeum...*, s. 29.

Francuskiej, kiedy zaczęto udostępniać zbiory rodzin królewskich i magnackich. Pierwotnie miało to głównie wymiar polityczny, jednak z czasem zaaprobowano tę formę spędzania czasu jako rozrywkę i walor edukacyjny¹⁴⁶. Od tego czasu analiza działalności muzeów, udoskonalanie definicji i katalogu działań, a także wyodrębnienie pojęć związanych z tą problematyką, stały się przedmiotem dyskusji na arenie międzynarodowej. Definicję muzeum przyjął również Parlament Brytyjski w 1753 roku w akcie powołującym British Museum. Przyjmuje się jednak, że za pierwsze muzeum publiczne należy uznać muzeum w Oksfordzie, założone w 1679 roku przez Eliasza Ashmole'a¹⁴⁷. W tym okresie powstały też inne europejskie oraz polskie instytucje.

Początek XX wieku to czas, gdy teorii dotyczących definiowania muzeum i zasad związanych z ich powstawaniem było bardzo wiele. Podsumowaniem propozycji i reakcją na zmiany zachodzące w muzealnictwie była zorganizowana w Madrycie, w 1934 roku, konferencja „Office international des musées”, podczas której zainicjowano prace legislacyjne dla międzynarodowej definicji muzeum. Skutkiem podjętych prac stało się powołanie w 1946 roku Międzynarodowej Rady Muzeów (International Council of Museums; dalej ICOM), która już podczas pierwszej sesji przyjęła następującą definicję muzeum: „Słowo ‘muzeum’ oznacza tutaj każdą stałą instytucję zarządzaną w interesie ogółu w celu zachowania, studiowania, z wykorzystaniem różnych środków, w szczególności poprzez wystawy dostępne dla publiczności po to, aby dostarczyć przyjemności oraz wiedzę o obiektach i okazach mających wartość kulturową: artystyczną, historyczną, naukową, a także kolekcjach technicznych, botanicznych, ogrodach zoologicznych i akwariach. Instytucje publiczne, takie jak biblioteki i archiwa udostępniające stałe wystawy, powinny być traktowane jak muzea”¹⁴⁸.

¹⁴⁶ M. Borusiewicz, op. cit. s. 39–40.

¹⁴⁷ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 10.

¹⁴⁸ Za: D. Folga-Januszewska, *Dzieje pojęcia muzeum...*, s. 32.

2. Geneza muzealnictwa w Polsce – wybrane zagadnienia

Muzeum, jako jedna z form ochrony zabytków, nawiązuje w swojej działalności do potrzeby zachowania przedmiotów związanych z dziedzictwem kulturowym i artystycznym człowieka, która jest obecna od początków cywilizacji. Funkcje i status muzeum zmieniały się na przestrzeni wieków. W zależności od sytuacji politycznej, gospodarczej, finansowej, a przede wszystkim kulturalnej danego kraju muzea przybierały wiele kształtów i form organizacyjnych. Nie były to jedynie instytucje publiczne, ale także miejsca przechowywania i eksponowania zbiorów prywatnych, które wkrótce zaczęły być określane mianem muzeów prywatnych, w dysertacji zwanych co do zasady muzeami niepublicznymi. W niniejszym rozdziale jednak, w części dotyczącej regulacji przed 1996 rokiem, będą one nazywane muzeami organizowanymi przez podmioty niepubliczne, z uwagi na nieistniejącą lub niewystarczającą regulację prawną w poszczególnych okresach historycznych, co nie pozwala na dosłowne wyróżnienie tego typu podmiotów.

Geneza kolekcjonerstwa w Polsce sięga XVI wieku, gdy zbiory gromadzone były głównie na dworach królewskich. Kolekcjom tym nadawano charakter publiczny, aby przydać prestiżu ich właścicielom¹⁴⁹. Zgromadzone przedmioty padły w znakomitej większości ofiarą zniszczeń i grabieży podczas siedemnastowiecznych wojen. Z tego też względu część polskich władców decydowała się na kolekcjonowanie dzieł sztuki poza granicami kraju, na przykład w Dreźnie. Przełom nastąpił dopiero za czasów panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, który nie tylko zgromadził znaczną liczbę dzieł, ale także otworzył w Warszawie galerię malarstwa liczącą ponad 2000 obrazów. To za czasów jego panowania zrodziła się idea utworzenia pierwszego muzeum na polskich ziemiach¹⁵⁰. W tym czasie

¹⁴⁹ S. Lorentz, *Przewodnik po muzeach i zbiorach w Polsce*, Warszawa 1973, s. 12.

¹⁵⁰ K. Malinowski, *Prekursorzy muzeologii polskiej*, Poznań 1970, s. 11–12.

nastąpił też szybki rozwój kolekcjonerstwa wśród rodów magnackich¹⁵¹. Za pierwsze, najstarsze polskie muzeum uważa się miejsce stworzone w XIX wieku w Puławach przez Izabelę Czartoryską. Zbiory gromadziła ona w Świątyni Sybilli oraz Domu Gotyckim. Po burzliwych wydarzeniach powstania listopadowego eksponaty przeniesiono, a miejscem ich przechowywania ostatecznie stało się Muzeum Książąt Czartoryskich w Krakowie¹⁵². Pierwszymi polskimi muzeami narodowymi były odpowiednio Muzeum Narodowe w Krakowie (utworzone w 1871 roku; pierwsza wystawa otwarta w roku 1883) oraz Muzeum Książąt Lubomirskich we Lwowie (1870 rok).

Funkcjonowanie muzeów w polskim porządku prawnym reguluje ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach¹⁵³. Stanowi ona po części kontynuację, po części udoskonalenie lub zastąpienie uregulowań poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach¹⁵⁴, którą ostatecznie uchylono dopiero w 2003 roku, to jest wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁵⁵. *De facto* pierwszym dokumentem państwowym dotyczącym prawa muzeów był Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹⁵⁶. Powoływał on między innymi służbę konserwatorską oraz zapowiadał prowadzenie inwentarza zabytków sztuki i kultury znajdujących się w granicach Państwa Polskiego¹⁵⁷. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że

¹⁵¹ Tu na przykład kolekcje rodów Rzewuskich, Sapiechów, Radziwiłłów, Mniszczów. Istotne znaczenie dla rozwoju polskiego kolekcjonerstwa miały również zbiory wilanowskie, gromadzone przez Stanisława Kostkę Potockiego na przełomie XVIII i XIX wieku.

¹⁵² S. Lorentz, op. cit., s. 16–17.

¹⁵³ T.j. Dz.U. 2022 poz. 385 ze zm.

¹⁵⁴ T.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150.

¹⁵⁵ T.j. Dz.U. 2022 poz. 840 ze zm.

¹⁵⁶ Dz.U. 1918 nr 16 poz. 36.

¹⁵⁷ Por. P. Szymaniec, *Polska myśl konserwatorska przełomu XIX i XX w. a rozwiązania dekretu rady regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Ochrona dóbr kultury w ujęciu historycznym*, red. M. Różański, Olsztyn 2017, s. 40–42.

w 1918 roku w Polsce nie było muzeów państwowych, a zbiory i instytucje spełniające rolę muzeum znajdowały się w rękach osób prywatnych, stowarzyszeń lub miast¹⁵⁸.

Interesującym faktem pozostaje zaproponowany w 1918 roku projekt Tymczasowej Ustawy Muzealnej, który zakładał między innymi regulację statusu „celowo gromadzonych kolekcji oraz zbiorów muzealnych wszelkiego rodzaju (...) mających charakter dobra publicznego, a utrzymywanych przez państwo, miasta, gminy, władze duchowne, stowarzyszenia lub osoby prywatne”¹⁵⁹. Projekt zakładał, że wszystkie kolekcje niezależnie od ich właściciela powinny podlegać przepisom prawa publicznego. Pojawiały się głosy przeciwnie, że „upaństwowienie muzeów mogłoby niekorzystnie odbić się na ich związkach ze społeczeństwem”¹⁶⁰. Ostatecznie projekt nie został przyjęty. Kolejno w 1921 roku zaproponowano projekt powołania Państwowej Rady Muzealnej, która miała czuwać nad prawidłową gospodarką muzealną. Projekt został przyjęty i w 1922 roku przybrał postać rozporządzenia w sprawie utworzenia rad muzealnych. Rady te nie były jednak wystarczająco finansowane i nie realizowały należycie funkcji, dla których zostały utworzone¹⁶¹.

Kilka lat później, 6 marca 1928 roku, przełomem dla krajowego prawa ochrony zabytków okazało się wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o opiece nad zabytkami¹⁶² (dalej: rozporządzenie), które podjęło godną uwagi próbę uwzględnienia w krajowych rozwiązaniach propozycji przyjętych w przepisach prawa międzynarodowego i wartości, które przepisom tym przyświecały. Rozporządzenie zapewniało między

¹⁵⁸ K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 33.

¹⁵⁹ B. Mansfeld, *Muzea na drodze do samoorganizacji. Związek muzeów w Polsce 1914–1951*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów”, seria B, t. C II, Warszawa 2000, s. 46; także: K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 30.

¹⁶⁰ B. Mansfeld, op. cit., s. 47.

¹⁶¹ Ibidem, s. 52; A. Merta-Staszczak, *Rady muzealne jako nadrzędne jednostki organizacji muzeów i ochrony zabytków w Polsce w latach 1918–1939*, „Ochrona Zabytków”, nr 2, 2021, s. 145–164.

¹⁶² Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265.

innymi przyznanie pierwszeństwa dla wartości zabytku przed prawem własności, ustalenie sankcji karnych oraz prawa ingerencji państwa w przypadku zagrożenia dla zabytku¹⁶³. Szeroko zdefiniowane zostało także pojęcie zabytku, rozumianego jako każdy przedmiot ruchomy i nieruchomy, który jest charakterystyczny dla pewnej epoki i posiada wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej i wskutek tego zasługujący na zachowanie (art. 1 rozporządzenia). Rozporządzenie to nie wspominało jednakże w swoich przepisach o muzeach.

Regulację działalności muzealnej przyniósł okres międzywojenny dzięki ukazaniu się ustawy z 28 marca 1933 roku o opiece nad muzeami publicznymi (pisownia oryginalna)¹⁶⁴. W art. 1 tej ustawy po raz pierwszy zdefiniowano muzeum, uznając za nie zbiory z zakresu sztuki, kultury i przyrody z wyłączeniem bibliotek, zorganizowane w myśl wartości naukowej, artystycznej lub pamiątkowej, będące własnością Państwa, samorządów oraz innych instytucji i korporacji publicznoprawnych, stowarzyszeń i osób prywatnych, o ile zbiory są udostępnione dla publiczności. Konieczne stało się zatem udostępnianie zbiorów do oglądania, co do dziś jest nieodłącznym elementem definicji kolekcji, zwłaszcza najbardziej znanej, zaproponowanej przez Krzysztofa Pomiana¹⁶⁵. Regulacja rozporządzenia była zgodna z przepisami konstytucji marcowej, która przekazała zadania dotyczące kultury samorządom terytorialnym. Wkrótce, Rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 13 lutego 1935 roku¹⁶⁶, utworzono Państwową Radę Muzealną.

¹⁶³ K. Malinowski, *Co wnosi nowego ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach?*, „Ochrona Zabytków”, t. 15, nr 2, 1962, s. 3.

¹⁶⁴ Dz.U. 1933 nr 32 poz. 279.

¹⁶⁵ Według K. Pomiana „kolekcja” to „każdy zespół przedmiotów naturalnych lub wytworów działalności ludzkiej, utrzymywanych czasowo lub trwale poza obszarem czynności gospodarczych, poddanych szczególnej opiece w miejscu zamkniętym, przystosowanym do tego celu i wystawionych do oglądania”, K. Pomian, *Zbiernicze osobliwości, Paryż – Wenecja XVI–XVIII wiek*, Warszawa 1996, s. 18.

¹⁶⁶ Dz.U. 1935 nr 92 poz. 584.

Ustawę z 1933 roku uchylono wraz z wejściem w życie u.o.d.k.m., która wykorzystywała w przyjętych rozwiązaniach wpływy europejskie i międzynarodowe. Znaczącym krokiem było uwzględnienie rozwiązań przyjętych w najważniejszej dla międzynarodowego prawa ochrony zabytków umowie międzynarodowej – Konwencji haskiej z dnia 14 maja 1954 roku o ochronie dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego¹⁶⁷. Ta była pokłosiem burzliwych i krwawych wydarzeń II wojny światowej, w czasie której w samej Polsce ucierpiało ok 30 % zabytków nieruchomych oraz niezliczona liczba zabytków ruchomych, w tym dzieł sztuki¹⁶⁸. Przepisy u.o.d.k.m. wprowadzały definicję muzeum uzupełnioną o jego zadania, a także pojęcie kolekcji, które niestety niesłusznie zrównano z pojęciem zbioru¹⁶⁹. Funkcjonująca przez ponad 30 lat ustawa została w 1996 roku

¹⁶⁷ Międzynarodowa ochrona zabytków, w tym także gmachów muzealnych, miała swój początek już w wieku XIX. Abraham Lincoln ogłosił w 1863 roku Kodeks Francisa Liebera, zwany regulaminem prowadzenia wojny, który nakazywał zabezpieczenie i oszczędzanie klasycznych dzieł sztuki, bibliotek, zbiorów naukowych i innych cennych obiektów. W 1874 roku w Brukseli podjęto próbę stworzenia deklaracji praw i zwyczajów wojny lądowej, zwanej Deklaracją Brukselską, w której uwzględniono konieczność ścigania przez władze cywilne sprawców wszelkich zniszczeń, kradzieży lub innego rodzaju dewastacji zabytków historycznych, dzieł sztuki i nauki. Choć Deklaracji nie ratyfikowało wiele państw, jej przyjęcie dało podwaliny pod stworzenie kodyfikacji prawa wojny w zakresie ochrony dziedzictwa kultury, zwłaszcza konwencji haskich. Por. B. Gadecki, W. Pływaczewski, *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, 2015, Legalis.

¹⁶⁸ Wydarzenia II wojny światowej stanowiły duży test dla polskich organów państwowych, zwłaszcza gdy zaczęto podejmować kroki w celu odzyskania zrabowanych dzieł sztuki na podstawie przepisów prawa restytucyjnego. Części zbiorów nie odzyskano do dnia dzisiejszego. Por. W. Kalicki, M. Kuhnke, *Sztuka zagrabiona. Uprowadzenie Madonny*, t. 1, Warszawa 2014; W. Kalicki, M. Kuhnke, *Sztuka zagrabiona. Madonna znika pod szklanką kawy*, t. 2, Warszawa 2021.

Celem zwiększenia efektywności działań państwa polskiego w zakresie ochrony zbiorów, w tym odzyskanych dzieł sztuki, w 1945 roku utworzono Naczelną Dyрекcję Muzeów i Ochrony Zabytków przy Ministerstwie Kultury i Sztuki. W tym samym roku otwarte zostało również Muzeum Narodowe w Warszawie, które upaństwowiono dekretem z 7 maja 1945 roku. Muzeum zyskało status centralnej placówki muzealnej, uzyskując pozycję nadrzędną wobec innych muzeów. Dodatkowo, aby zapobiec rozdrobnieniu dziedzictwa kulturalnego i zadbać o dokładne katalogowanie zbiorów, dekretem z 1 marca 1946 roku o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej, wprowadzono obowiązek rejestracji posiadania wymienionych przedmiotów, także wziętych w komis, znalezionych, nabytych lub zbywanych. Zob. K. Zalasińska, *Muzea publiczne...*, s. 46–47.

¹⁶⁹ Zob. W. Sieroszewski, *Czy ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach dojrzała do nowelizacji: artykuł dyskusyjny*, „Ochrona Zabytków” t. 24, z. 3, 1971, s. 167.

zastąpiona, w zakresie dotyczącym muzeów, ustawą obecnie obowiązującą, którą przyjęto mimo niepochlebnych opinii środowiska muzealników¹⁷⁰. Całkowicie u.o.d.k.m. uchylono w 2003 roku, w związku z wejściem w życie u.o.z.¹⁷¹.

Wymaga podkreślenia, iż ochrona zabytków w Polsce sięga swoją tradycją odległych czasów, gdyż dorobek kulturalny ludzkości zawsze był przedmiotem troski i szczególnego traktowania, także na ziemiach polskich. Ochrona ta miała jednak wymiar religijny, często związany z kultem. Już w średniowieczu otaczano szczególną opieką wizerunki świętych, wyposażenie świątyń, artefakty, które gromadzono głównie w kościołach czy klasztorach. Szczegółowe warunki ich przechowywania także pochodziły od duchownych, a pierwsze zachowane dokumenty, powstałe po reformach Soboru Trydenckiego, datuje się na wiek XVII. Dotyczyły one również w dużej mierze sposobu przechowywania i utrzymania wyposażenia kościołów i kaplic¹⁷². Przełom przyniósł wiek XIX i XX, kiedy zaczęły powstawać w Polsce pierwsze muzea, które w swojej istocie były ukierunkowane na przechowywanie obiektów o wyjątkowych wartościach

¹⁷⁰ W opinii do projektu ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, Irena Galińska-Raczy, wskazała na braki projektu rządowego. Porównując go między innymi do ustawy z 1962 roku, skomentowała wniesiony projekt nowelizacji jako podobny w swojej istocie do poprzednio obowiązującego aktu prawnego. Zarzuciła nieprzystosowanie propozycji do zmieniającego się środowiska muzealniczego, a także potrzeb rozwijającego i unowocześniającego się, również pod względem kulturalnym, społeczeństwa. Skrytykowana została także proponowana nowa definicja muzeum, określona mianem niemerytorycznej, nieczytelnej, ale popularyzatorskiej.

Zob. <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-173.pdf>, dostęp: 4.01.2020 r., rządowy projekt ustawy o muzeach (druk 1209,

<http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/F470BBD2FBBB9931C125745800218E95?OpenDocument>, dostęp: 29.12.2019 r.).

¹⁷¹ Wejście w życie ustawy o muzeach w dniu 20 stycznia 1997 roku nie rozwiązało problemów związanych z zastrzeżeniami wobec niej, o czym była mowa w poprzednim podrozdziale. W związku z tym u.o.m. była wielokrotnie nowelizowana – w latach 1999, 2002, 2003, 2005, 2007, 2011, 2015, 2017, 2018 i 2019.

¹⁷² D. Lipska, *Opieka i ochrona dziedzictwa kulturowego na ziemiach Polski*, Narodowy Instytut Dziedzictwa,

<https://www.nid.pl/upload/iblock/d6f/d6f0f6fde246e17b0fe5d198a186ea1a.pdf>, dostęp: 11.05.2020 r.

artystycznych lub historycznych¹⁷³. Wciąż jednak problematyczne było zabezpieczenie przedmiotów o muzealnym charakterze, gdyż znaczna ich część znajdowała się w rękach prywatnych lub w posiadaniu duchowieństwa i była wykorzystywana jako rzeczy codziennego użytku, przez co ich ochrona była utrudniona. Nie była brana również pod uwagę konserwacja, a nawet zabezpieczenie przedmiotów przed zniszczeniem.

Muzea organizowane przez podmioty niepubliczne nie zostały dotychczas zdefiniowane w polskim porządku prawnym, a samo pojęcie muzeum niepublicznego nie pochodzi z tekstu ustawy. W literaturze i doktrynie prawa muzeów używa się pojęcia muzeum prywatne, które również nie jest pojęciem ustawowym, ale wywodzi się z języka potocznego¹⁷⁴. W polskich badaniach dotyczących historii sztuki nazwy tej użyła po raz pierwszy Zofia Ostrowska-Kęłowska, wprowadzając do literatury przedmiotu pojęcie „siedziby-muzeum”¹⁷⁵. Wskazywała, że na terytorium Europy zauważalny był w XIX wieku rozwój prywatnych kolekcji, które udostępniane były przez właścicieli w obrębie ich prywatnych dworów, pałaców lub rezydencji. Miało to, według autorki, również istotny wpływ na kształt architektury tych budowli, które stopniowo zaczęły być przystosowywane do wizyt oglądających¹⁷⁶. Mieszkania kolekcjonerów stały się siedzibą dla przechowywanej tam sztuki, która przechodziła ze sfery całkowicie prywatnej, zamkniętej, w sferę publiczną, stawała się dostępna dla

¹⁷³ Niemały wkład w rozwój muzealnictwa na ziemiach polskich miała między innymi księżna Izabela Czartoryska, która w latach 1798–1801 stworzyła w Puławach pierwsze muzeum narodowe, zwane Świątynią Pamięci lub Świątynią Sybilli, gdzie zgromadziła pamiątki po wielkich rodach arystokratycznych. Ambicją Izabeli Czartoryskiej było zgromadzenie eksponatów obrazujących historię państwa polskiego i wielkich Polaków. Napis nad drzwiami budowli głosił „Przeszłość – przyszłości”. Świątynia Pamięci wraz z założonym, również przez księżną, Domem Gotyckim stały się początkiem obecnie funkcjonującego Muzeum Czartoryskich w Krakowie.

¹⁷⁴ Z. Cieślik, *Komentarz do art. 5*, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit. s. 119; wraz z cytowaną tam literaturą.

¹⁷⁵ Z. Ostrowska-Kęłowska, *Siedziby – muzea. Ze studiów nad architekturą XIX wieku w Wielkopolsce*, w: *Sztuka XIX wieku w Polsce. Naród – miasto, Materiały Sesji Stowarzyszenia Historyków Sztuki*, red. H. Lisińska, Poznań 1977, s. 69–108.

szerszej publiczności. Tym samym, mimo braku jako takiego terminu muzeum niepublicznego, potocznie określane były w ten sposób, zarówno przez odbiorców jak i właścicieli, kolekcje prywatne.

Geneza kolekcjonerstwa w Polsce związana jest ze zbiorami królewskimi i magnackimi, które były gromadzone już w XVI wieku¹⁷⁷. Intensywny rozwój przyniosła natomiast epoka Oświecenia, kiedy to kolekcje króla Stanisława Augusta Poniatowskiego oraz możnych rodów Sapiechów, Rzewuskich, Branickich, Radziwiłłów, Potockich czy Mniszchów były powszechnie znane w Polsce i poza jej granicami¹⁷⁸. Na rozwój siedzib-muzeów zwracano również uwagę podczas rozbudowy siedzib arystokracji takich jak Puławy czy Kórnik, w których były gromadzone zbiory przedmiotów udostępnionych następnie do oglądania dla szerszej publiczności. Siedziby te były przystosowywane do realizowania działalności wystawienniczej. W niektórych przypadkach dla udostępniania zbiorów tworzone były przestrzenie ekspozycyjne w pomieszczeniach reprezentacyjnych lub powstawały specjalne, osobne budynki (świątynia Sybilli wybudowana przez Izabelę Czartoryską w Puławach). Istotne było jednak to, czy zbiory będą dostępne dla zwiedzających także po śmierci właściciela budynku, który stał się siedzibą-muzeum (tak jak chociażby w przypadku zbiorów Tytusa Działyńskiego przechowywanych w Kórniku i przekazanych dla narodu polskiego). W późniejszej nauce stało się to jednym z warunków powstania muzeum, o którym według Krzysztofa Pomiana można mówić, gdy „zapewnione są warunki, które czynią możliwym trwanie

¹⁷⁷ Część z nich miała charakter publiczny, jak na przykład kolekcja tapiserii Zygmunta Augusta czyli arrasy wawelskie (tapiseria to wielkoformatowa tkanina o tematyce biblijnej, mitologicznej, heraldycznej lub roślinno-zwierzęcej. Najbardziej znane tapiserie to między innymi arrasy wawelskie czy francuska Dama z jednorożcem. Przypis autorki). Por. K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 23.

¹⁷⁸ Kolekcja Stanisława Kostki Potockiego w pałacu wilanowskim, udostępniona publicznie w 1804 roku, jest do dziś dnia znana w całej Polsce i Europie. Zob. szerzej: S. Lorentz, *Przewodnik po muzeach i zbiorach w Polsce*, Warszawa 1973, s. 11–13. Por. K. Kłudkiewicz, M. Mencfel, *Wprowadzenie*, w: *Miłośnictwo rzeczy. Studia z historii kolekcjonerstwa na ziemiach polskich w XIX wieku*, red. K. Kłudkiewicz, M. Mencfel, Warszawa 2014, s. 9–23.

tego zbioru jako regularnie otwartego dla publiczności po śmierci założyciela, w nieograniczonym z założenia przedziale czasowym”¹⁷⁹. Trwanie zbiorów prywatnych umożliwiły ordynacja, fundacja i donacja, które wykorzystywali kolekcjonerzy prywatni. Dwie pierwsze możliwości były jednak poza zasięgiem niezamożnych kolekcjonerów. Ci mogli skorzystać jedynie z darowizny na rzecz instytucji publicznej¹⁸⁰.

Wobec powyższego należy wskazać, że dla wyodrębnienia muzeum organizowanego przez podmiot niepubliczny w XIX wieku konieczne były: posiadanie zbiorów i udostępnienie ich dla publiczności, aby stały się kolekcją prywatną, przygotowanie przestrzeni ekspozycyjnej oraz zapewnienie trwałości kolekcji po śmierci właściciela zbiorów. Nie podkreślano natomiast konieczności wypracowania zasad dostępności zbiorów dla zwiedzających oraz wytycznych dotyczących zwiedzania¹⁸¹.

3. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce przed 1996 rokiem

Muzea organizowane przez podmioty niepubliczne, jak zostało to wskazane w rozdziale pierwszym, pozostają jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej. Ich działalność powinna jednak odpowiadać w swojej istocie działalności muzeów publicznych, a cele osiągnane przez te podmioty powinny być zbieżne. Na przestrzeni lat podejmowane były próby usankcjonowania działalności muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne głównie w celu klarownego określenia praw i obowiązków założycieli tych jednostek oraz ich odbiorców.

¹⁷⁹ K. Pomian, *Winkelmann polski*, w: *200 lat muzealnictwa warszawskiego. Dzieje i perspektywy*, red. Andrzej Rottermund, Warszawa 2006, s. 15–24.

¹⁸⁰ K. Kłudkiewicz, *Polskie muzea prywatne w XIX wieku – kilka słów o metodologii*, 2016, http://muzeumpamieci.umk.pl/?page_id=328#_edn11, dostęp: 27.10.2020 r. Wśród fundacji przekształcających kolekcje prywatne w muzea należy wymienić m.in. fundację „Zakłady Kórnickie”.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Regulację prawną działalności muzealnej przyniósł wiek XX, gdy w krajach europejskich, takich jak Francja, Niemcy czy Włochy uchwalano akty prawne poświęcone muzeom. W Polsce na odpowiednią ustawę należało poczekać, choć Rada Regencyjna w dniu 8 listopada 1918 roku na sześć dni przed swoim rozwiązaniem wydała dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dziennik Praw nr 16, poz. 36). W przepisach dekretu nie było jednak odniesienia do działalności muzeów, a tym bardziej muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne. Podobnie rzecz miała się z rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 29, poz. 265 ze zm.), które dekret zastąpiło.

Dokumentem, który po raz pierwszy w polskim porządku prawnym regulował kwestię muzeów, była ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o opiece nad muzeami publicznymi (pisownia oryginalna)¹⁸². W jej krótkim, składającym się zaledwie z 7 artykułów, tekście wyszczególniono trzy rodzaje muzeów, z których każde nazwano publicznym. Wskazano, że muzeami publicznymi będą jednostki stanowiące własność państwa, samorządów oraz innych instytucji i korporacji publicznoprawnych oraz, co ciekawe, stowarzyszeń i osób prywatnych, jeżeli udostępniają one zgromadzone zbiory dla publiczności. Cecha publiczności muzeum nie była w związku z powyższym zależna od założyciela instytucji, ale od eksponowania zbiorów, które także aktualnie uznawane jest za warunek *sine qua non* istnienia muzeum. Należy uznać, że w latach obowiązywania ustawy z 1933 roku zarządzenie zbiorami prywatnymi, które nie były przeznaczone do udostępniania dla publiczności, nie było regulowane przepisami prawnymi.

Sytuacja uległa zmianie w 1962 roku. Wówczas, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach, wyodrębniono muzea i kolekcje. Kolekcją, inaczej zbiorem, w art. 55 nazwano zespół ruchomych dóbr kultury przechowywanych w jednym miejscu, który nie stanowi muzeum. Należy zwrócić szczególną

¹⁸² Dz.U. 1933 nr 32 poz. 279.

uwagę na niezgodność pojęć użytych w u.o.d.k.m. z ich definicjami przyjętymi we współczesnej muzeologii. Błędem bowiem jest utożsamianie zbioru z kolekcją.

Kolekcję zdefiniował Krzysztof Pomian, wskazując, że jest to „każdy zespół przedmiotów naturalnych lub wytworów działalności ludzkiej, utrzymywanych czasowo lub trwale poza obszarem czynności gospodarczych, poddanych szczególnej opiece w miejscu zamkniętym, przystosowanym do tego celu i wystawionych do oglądania”¹⁸³. Warto w tym miejscu przywołać różnicę między zbiorem a kolekcją. Opierając się na zacytowanej definicji Pomiana, należy wskazać również na pojęcie kolekcjonowania wyjaśnione przez Andrzeja Ryszkiewicza, który pisał, iż: „kolekcjonowanie to świadome gromadzenie przedmiotów (przede wszystkim dzieł sztuki) o ściśle ustalonym zakresie merytorycznym, chronologicznym lub topograficznym. Kolekcjoner zwykle opanowuje precyzyjną znajomość wybranego pola, dba o jednorodność kolekcji i jej możliwie najlepszy poziom, otacza swą kolekcję wszechstronną opieką i badaniem z reguły udostępnia ją nauce i zainteresowanym, dąży do zachowania jej w całości i przekazania potomnym”¹⁸⁴. Kolekcja będzie zatem zespołem przedmiotów, które są zgromadzone w świadomy i jednorodny sposób, otoczone opieką kolekcjonera i wystawione do oglądania. Cecha eksponowania zgromadzonych przez ich właściciela przedmiotów jest wobec powyższego znów warunkiem koniecznym do określenia zbioru mianem kolekcji. Zespół przedmiotów, nawet jeśli cennych, ale niepowiązanych ze sobą, w zasadzie przypadkowych, a co najważniejsze niewystawionych do oglądania, będzie jedynie zbiorem. Analizując przepisy pod kątem przywołanej koncepcji, użycie obu pojęć w tekście ustawy z 1962 roku należy uznać za błędne.

¹⁸³ K. Pomian, *Zbieracze osobliwości...*, s. 18.

¹⁸⁴ A. Ryszkiewicz w: *Słownik terminologiczny sztuk pięknych*, wyd. IV, red. K. Kubalska-Sulkiewicz, M. Bielska-Łach, A. Manteuffel-Szarota, Warszawa 2003, s. 192.

Kolekcja, stosownie do art. 56 u.o.d.k.m., mogła być na wniosek jej właściciela wpisana do rejestru. Wiązało się to z uprawnieniami do uzyskiwania świadczeń ze strony muzeów państwowych w postaci:

- 1) ustalania atrybucji przedmiotów znajdujących się w kolekcji;
- 2) stwierdzania stanu zachowania przedmiotów oraz udzielania zaleceń konserwatorskich;
- 3) pomocy w prowadzeniu naukowej inwentaryzacji i w naukowym opracowaniu przedmiotów kolekcji;
- 4) zabezpieczenia całej kolekcji lub jej poszczególnych przedmiotów.

Właściciel zarejestrowanej kolekcji miał prawo do zdeponowania przedmiotów w magazynie muzeum państwowego wraz z zabezpieczeniem i ewentualną konserwacją przedmiotów kolekcji na koszt tego muzeum. Rejestracja uprawniała również do uzyskania pomocy państwowej w doposażaniu kolekcji w przedmioty z antykwariatów. Właściciel kolekcji wpisanej do rejestru był zobowiązany do zabezpieczenia i zachowania przedmiotów kolekcji w odpowiednim stanie, a także do informowania właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszystkich wydarzeniach mogących mieć ujemny wpływ na zachowanie przedmiotu kolekcji. Kolekcja co do zasady nie była eksponowana, a więc *de facto* nie wypełniała znamion definicji. Przedmioty mogły być jednak decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków wykorzystane do celów wystawienniczych. Obligatoryjne było również udostępnianie kolekcji przez właściciela do celów naukowych. Zbiory były w związku z tym przygotowane do tego, by w każdej chwili udostępnić je podczas wystaw stałych lub czasowych, a także dla celów badań naukowych. Właściciel przedmiotów, występując o rejestrację swojego zbioru, zgadzał się na konsekwencje rejestracji wynikające wprost z przepisów ustawy. Rejestracja kolekcji skutkowała zarówno obowiązkami, jak i uprawnieniami dla jej właściciela.

Miało to stanowić „bodziec dla rozwoju kolekcjonerstwa jako naturalnej bazy muzealnictwa publicznego”¹⁸⁵.

Muzea, zgodnie z art. 48 u.o.d.k.m., mogły stanowić własność państwa, organizacji społecznych lub instytucji niepaństwowych. Treść przepisu wskazywała wobec tego, że zbiór przedmiotów pozostający w posiadaniu osoby fizycznej nie będzie stanowił muzeum w rozumieniu ustawy, a jedynie kolekcję, z zastrzeżeniem powyższych rozważań dotyczących art. 52 ustawy¹⁸⁶.

Nowelizacją z 1990 roku¹⁸⁷ zmieniono art. 48, wskazując, że muzea mogą stanowić własność państwa, gmin i innych osób prawnych, osób fizycznych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Tym samym rozróżniono kolekcję jako zespół ruchomych dóbr kultury przechowywanych w jednym miejscu, który nie stanowi muzeum oraz muzeum będące własnością osoby prawnej, fizycznej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Można uznać to niewątpliwie za pierwszą regulację odnoszącą się wprost do muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne, której sformułowanie stanowiło podstawę dla legalnej definicji muzeum *sensu largo* w przepisach dzisiejszej u.o.m.

Muzeum na gruncie ustawy z 1962 roku, również po nowelizacji z 1990 roku, niezależnie od podmiotu organizatora, musiało spełnić określone wymagania wyartykułowane w przepisach. Zaliczyć do nich należy, po pierwsze, treść definicji legalnej z art. 45 ustawy, w której wskazano, że muzeum jest instytucją, która gromadzi, przechowuje, konserwuje i udostępnia dobra kultury w zakresie wiedzy, techniki i sztuki oraz okazy przyrody, prowadzi badania naukowe i działalność oświatową w zakresie ustalonym statutem, a także współdziała w upowszechnianiu nauki i sztuki

¹⁸⁵ K. Malinowski, op. cit., s. 9.

¹⁸⁶ Po nowelizacji z 1990 roku przepisy te obejmowały art. 52–60.

¹⁸⁷ Ustawa o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach z dnia 19 lipca 1990 roku. (Dz.U. nr 56 poz. 322).

z osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, realizującymi cele i zadania związane z ochroną dziedzictwa kulturowego. Dodatkowo w art. 46 określono katalog otwartych zadań, które muzeum miało wykonywać w swojej działalności dla realizacji celów wynikających z definicji. Wśród nich można wyróżnić nie tylko gromadzenie, zabezpieczenie i katalogowanie gromadzonych zbiorów, ale także działalność wystawienniczą, oświatową i publikacyjną.

Na tej podstawie można wskazać wyraźnie w jaki sposób w przepisach ustawy z 1962 roku rozrózniono muzeum organizowane przez podmiot niepubliczny od prywatnej kolekcji, której właściciel nie był zobowiązany eksponować, chyba że wnioskował o jej rejestrację. Warto w tym miejscu wskazać, że aktualnie obowiązująca ustawa nie wprowadza odrębnego pojęcia prywatnej kolekcji, która nie stanowi muzeum w rozumieniu przepisów.

4. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce w latach 1996–2007

Przepisy ustawy z 1962 roku w zakresie dotyczącym muzeów zostały uchylone wraz z wejściem w życie u.o.m. z 1996 roku, a sama ustawa z 1962 roku została ostatecznie uchylona w 2003 roku wraz z wejściem w życie u.o.z. Muzeum w obecnie obowiązującej ustawie z 1996 roku zdefiniowano jako jednostkę organizacyjną, nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest trwała ochrona dóbr kultury, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie kontaktu ze zbiorami przez działania określone w art. 2. Pierwotny tekst u.o.m. był lakoniczny i nie regulował kwestii dotyczących muzeów niepublicznych. Te zostały jednak wymienione w art. 5 ust. 1 jako muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Nie wskazano jednak, czy przepisy dotyczące muzeów publicznych stosuje

się odpowiednio do muzeów niepublicznych. Założyciele muzeum byli zobowiązani przez przepisy art. 4 do zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum, zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom oraz sprawowania nadzoru nad muzeum. Pierwotnie ustawa zakładała, że wszystkie muzea będą działać na podstawie statutu nadanego przez podmiot założycielski. Nie rozróznilo zatem statutu dla muzeów publicznych i regulaminu dla muzeów niepublicznych, co funkcjonuje w obecnym kształcie ustawy. Przepisy ustawy nie precyzowały również, czy założyciele muzeów niepublicznych powinni spełniać jakiegokolwiek kryteria, by powołać podmiot noszący miano muzeum. Do czasu nowelizacji z 2007 roku nie przewidziano również obowiązku uzgadniania statutu muzeum z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Skutkowało to założeniem wielu podmiotów, które choć posługiwały się nazwą muzeum, to nie realizowały celów postawionych w przepisach u.o.m., a jedynie korzystały z możliwości uzyskania zwolnienia z podatku¹⁸⁸.

W 1996 roku usunięto także przepisy dotyczące kolekcji oraz praw i obowiązków jej właściciela, a także możliwości jej rejestracji. W związku z powyższym właścicielom kolekcji, które nie były udostępniane do eksponowania dla odbiorców zewnętrznych, została odebrana możliwość ich zarejestrowania oraz powiązanych z tym konsekwencji, chociażby w postaci współpracy z ośrodkami artystycznymi i naukowymi. Tym samym kolekcje te, w ujęciu definicji przyjętej w muzealnictwie, stały się jedynie zbiorami.

5. Sytuacja prawna muzeów niepublicznych w Polsce po 2007 roku

Nowelizacja u.o.m. z 2007 roku przyniosła istotne zmiany w samej definicji muzeum¹⁸⁹, ale również w kwestiach odnoszących się do działalności

¹⁸⁸ Zob. P. Borszowski, *Zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków we władaniu muzeów*, ABC, LEX; por. A. Bartosiewicz, *Czy prywatne muzeum może korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości?*, LEX QA 160626.

¹⁸⁹ Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 1 u.o.m.: Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr

muzeów, także niepublicznych. Problem dotychczasowego braku regulacji w tej materii zasygnalizowano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, zwracając uwagę na kwestię umiejscowienia muzeów niepublicznych w systemie prawa.

Muzea niepubliczne, w tym muzea funkcjonujące w ramach struktury jednostki organizacyjnej, od 2007 roku działają, zgodnie z treścią przepisu art. 6 ust. 6 u.o.m., na podstawie regulaminu nadanego mu przez podmiot organizatora, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.o.m. Stosownie do uzasadnienia projektu ustawy wprowadzenie tej regulacji miało rozwiązać wątpliwości dotyczące statusu muzeum niemającego osobowości prawnej, zwłaszcza tego, które działa w ramach struktury organizacyjnej innego podmiotu, na przykład uniwersytetu lub teatru¹⁹⁰. W ocenie autorki pracy nie jest to jednak wystarczające do ustalenia jednoznacznego statusu tych podmiotów. Nadanie regulaminu jest oświadczeniem woli podmiotu założycielskiego, a utworzenie muzeum niepublicznego będzie następować wyłącznie w drodze tego nadania. Forma regulaminu zależy od przepisów odrębnych, którym podlega podmiot organizatora muzeum. Nie będzie to tak jednoznaczne, jak w przypadku muzeów publicznych, gdzie statut muzeum utworzonego przez ministra przybiera formę zarządzenia, a statut muzeum samorządowego – formę uchwały.

Do muzeów niepublicznych w obecnym porządku prawnym nie ma również zastosowania art. 11 ust. 1 u.p.o.d.k., zgodnie z którym organizator tworząc muzeum, wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury. Utworzenie muzeum niepublicznego będzie więc wymagało wyłącznie oświadczenia woli organizatora, które przybierze formę regulaminu. Regulamin muzeum

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.

¹⁹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, druk nr 1598, Sejm V kadencji, s. 3.

niepublicznego, zgodnie z treścią art. 6 u.o.m., podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, analogicznie do statutów muzeów państwowych i samorządowych. Akt ten będzie konstituował podmiot muzeum nieposiadającego osobowości prawnej. Nie można nadać regulaminu muzeum, które działa już na podstawie statutu. Statuty muzeów nieposiadających osobowości prawnej, utworzonych przed 2007 rokiem, stały się na mocy nowelizacji regulaminami w rozumieniu zmienionych przepisów¹⁹¹. Należy jednocześnie rozróżnić regulamin jako oświadczenie woli organizatora, na podstawie którego tworzone jest muzeum nieposiadające osobowości prawnej, od regulaminu organizacyjnego, którego treść określa kwestię organizacji wewnętrznej muzeum i funkcjonowania poszczególnych działów, a o którym mowa w art. 13 u.p.o.d.k. Ten nie może być wydawany w przypadku muzeów nieposiadających osobowości prawnej, gdyż nie podlegają one przepisom u.p.o.d.k.¹⁹². Zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 u.p.o.d.k. do działalności kulturalnej nieuregulowanej przepisami u.p.o.d.k. stosuje się przepisy o prowadzeniu działalności gospodarczej. Może to stanowić argument za postrzeganiem muzeum niepublicznego i osoby jego założyciela jako przedsiębiorcy.

Regulaminy muzeów niepublicznych, podobnie jak statuty w muzeach publicznych, mają stanowić o prawach i obowiązkach zwiedzających, które nie są szczegółowo regulowane przez przepisy u.o.m. Statut i regulamin powinny zawierać w szczególności określenie nazwy, terenu działania i siedziby muzeum, zakresu jego działania, rodzaju i zakresu gromadzonych zbiorów, organu zarządzającego oraz organów doradczych i sposobu ich powoływania, źródeł finansowania działalności muzeów, zasad dokonywania zmian w statucie, zasad prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej, jeśli muzeum taką zamierza prowadzić. Zakazy i nakazy wprowadzane przez muzeum mają szczególny charakter, gdyż odnoszą się do zbiorów

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Wyrok WSA w Gliwicach z 16.09.2014 r., IV SA/GI 1155/13, LEX nr 1779926.

zabytkowych, wymagających wyjątkowego traktowania i ochrony. Tym samym konieczność, dla przykładu, zakładania obuwia ochronnego, nienoszenia plecaka na plecach czy niedotykania eksponatów jest kwestią prawa założyciela do ustalania przepisów porządkowych i może być egzekwowana w drodze środków przymusu bezpośredniego, np. usunięcia użytkownika muzeum przez straż muzealną, jeśli ten nie zastosuje się do przyjętych zasad. Te muszą jednak mieścić się w zasadzie proporcjonalności, której częścią są również zasady konieczności i przydatności. Oznacza to, że podejmowane przez muzeum działania, zwłaszcza nakładane na użytkowników nakazy i zakazy, mają zmierzać bezpośrednio do realizacji nadrzędnego celu muzeum, jakim jest ochrona przechowywanych zbiorów¹⁹³.

¹⁹³ Problematyczną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest pobieranie opłat za udostępnianie zbiorów. Treść przepisu art. 25 ust. 1 u.o.m. stanowi: „Muzeum pobiera opłaty za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie, w szczególności za kopiowanie, sporządzanie reprodukcji lub fotografii, przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie”¹⁹³. Regulacja ta odnosi się zarówno do muzeów państwowych, jak i niepublicznych. Wysokość wyżej wymienionych opłat ustala dyrektor muzeum, który w uzasadnionych przypadkach może ustalić opłatę ulgową lub zwolnić z takiej opłaty. Należy jednak podkreślić, że przepis ten dotyczy udostępniania, a także fotografowania muzealiów w celu innym niż zwiedzanie. Kwestia ta była przedmiotem dyskusji, zwłaszcza w związku z wydanym przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzeczeniem. Wyrokiem z 5.03.2010 r. (XVII Amc 1145/09, MSiG 2010, nr 147, poz. 9641) sąd uznał za niedozwolone postanowienia regulaminu korzystania z ekspozycji muzealnej stosowanego przez Muzeum Regionalne im. Dzieci Wrzesińskich we Wrześni o treści „§8. Zabrania się fotografowania i filmowania eksponatów oraz sal ekspozycyjnych bez uzyskania pozwolenia dyrektora muzeum. Fotografowanie możliwe jest po uzyskaniu zgody i uiszczeniu opłaty”¹⁹³. W konsekwencji dokonano wpisu tego postanowienia w rejestrze Klauzul Niedozwolonych (poz. 1945) i wskazano, że w rozumieniu prawa ochrony konkurencji i konsumentów muzeum może zostać uznane za przedsiębiorcę, jako podmiot świadczący usługi w dziedzinie kultury. Stanowisko w sprawie wyroku zajął m.in. NIMOZ, wskazując, że uznanie muzeum za przedsiębiorcę w tym konkretnym przypadku nie przesądza o jego statusie w innych sporach. Analizując wpisaną w rejestrze omawianą klauzulę, należy podkreślić, że odnosi się ona bezpośrednio do nakazu łącznego uzyskania zgody i uiszczenia opłaty w przypadku fotografowania i filmowania eksponatów oraz sal ekspozycyjnych przez osoby zwiedzające. Wpisanie w rejestrze Klauzul Niedozwolonych takiego przepisu nie wyklucza stosowania przez muzea innych punktów regulaminów ograniczających lub zakazujących fotografowania eksponatów i sal ekspozycyjnych, podyktowanych względami bezpieczeństwa muzealiów i wynikających bezpośrednio z przepisów u.o.m. To umożliwia ograniczenie możliwości fotografowania eksponatów z użyciem lamp błyskowych, które mogą stanowić potencjalne źródło zagrożenia dla obiektów muzealnych lub zaburzać odbiór ekspozycji. W międzynarodowym środowisku muzealnym powszechna staje się praktyka ograniczania używania lamp błyskowych, co poczytuje się wręcz za zasady ogólne, wynikające z dobrych obyczajów zwiedzania. Zakaz ustanowiony w przywołanym regulaminie był jednak zbyt daleko posunięty. Swoje stanowisko w sprawie zakazu fotografowania zajęli także eksperci

Dotyczyć to powinno każdego rodzaju muzeum, niezależnie od osoby jego organizatora, gdyż zadania realizowane przez te podmioty i cele, do których dążą, są zbieżne, ustalone w treści art. 1 i 2 u.o.m.

Na dzień 10 maja 2023 roku¹⁹⁴, zgodnie z przeprowadzonymi przez autorkę na potrzeby niniejszej dysertacji badaniami, na podstawie wykazu Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, w Polsce funkcjonuje 1013 muzeów, w tym 356 muzeów publicznych, 612 muzeów niepublicznych i 45 muzeów współorganizowanych¹⁹⁵. Spośród muzeów publicznych 29 to muzea państwowe, 327 to muzea samorządowe. Dwadzieścia dwa muzea publiczne pozostają muzeami w organizacji. Wśród

MKiDN. Potwierdzili oni stanowisko MKiDN, iż muzeum nie ma prawa do wprowadzenia opłat za fotografowanie przez zwiedzających w czasie zwiedzania ekspozycji, ma natomiast prawo do wprowadzenia ograniczeń w odniesieniu do ww. sytuacji ze względów konserwatorskich (np. wyłączenie lamp błyskowych), ze względów bezpieczeństwa i ochrony zbiorów (np. zakaz fotografowania instalacji alarmowych), ze względu na treść umów zawartych z użyczającym zbiory (np. całkowity zakaz fotografowania lub jego czasowe ograniczenie). Nieco inne stanowisko w odniesieniu do wyroku SOKiKu zajęła Katarzyna Zalaśńska, która z jednej strony wskazała, że ustawa o muzeach nie daje uprawnień muzeom do pobierania opłat za fotografowanie, stąd w tym zakresie wątpliwości skarżącego były trafne. Przywołała jednak stanowisko środowiska prawników, którzy nie zgodzili się na uznawanie muzeum za przedsiębiorcę świadczącego usługi. Błędnie uznano tym samym, że użytkownik muzeum jest konsumentem. Zgodzić należy się ze stanowiskiem K. Zalaśńskiej, gdyż samo muzeum nie powinno być uznawane za przedsiębiorcę. Określenia tego można użyć wobec podmiotu założycielskiego muzeum, co zostało zasygnalizowane w rozdziale I niniejszej rozprawy. Zob. P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 145; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 5.03.2010 r. (XVII Amc 1145/09, MSiG 2010, nr 147, poz. 9641), <http://old.nimoz.pl/pl/bazy-danych/baza-wiedzy-1/fotografowanie-w-muzeach-2>, dostęp: 10.09.2021 r.; K. Zalaśńska, *Co zwiedzający może, a muzeum musi. Uwagi prawnika na marginesie zakazu fotografowania w muzeach*, w: „Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej”, nr 1, 2014, s. 199–200; W. Kowalski, K. Zalaśńska, *Prawo do wyglądu muzealiów i ich fotografowania*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 2013, s. 75–86.

¹⁹⁴ Dla porównania można przytoczyć analizę danych przeprowadzoną przez Główny Urząd Statystyczny w 2020 roku. Zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2020 roku działalność w Polsce prowadziły 932 muzea z których 70,1% należało do sektora publicznego. Organizatorem zdecydowanej większości tych instytucji publicznych były jednostki samorządu terytorialnego (85,6%). W ramach sektora prywatnego (pozostałe 29,9%) organizatorami muzeów były najczęściej osoby fizyczne (57,3%), stowarzyszenia (17,6%) oraz fundacje (13,6%) Na ostatnim miejscu znajdują się kościoły i związki wyznaniowe (5,0%). Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2020 r.*, Warszawa – Kraków 2021, s. 86, https://statystykamuzeow.pl/storage/do%20pobrania/gus/kultura_w_2020.pdf, dostęp: 23.02.2022 r.

¹⁹⁵ Wykaz muzeów przygotowany przez MKiDN: <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 10.05.2023 r.

muzeów niepublicznych 412 muzeów prowadzonych jest przez osoby fizyczne (dla przykładu: Muzeum Miasta Słupska, Muzeum Zamkowe Kamieniec, Muzeum Skansenowskie „Gottwaldówka” w Kątach Bystrzyckich, Muzeum), 200 przez osoby prawne (na przykład Muzeum Harcerstwa w Warszawie, Europejskie Centrum – Muzeum Haftu na Ziemi Garkowskiej, Muzeum Książąt Lubomirskich, Muzeum Motoryzacji i Techniki w Roczynach, Muzeum Architektury i Ikony Karpackiej w Baligrodzie). Czteryście trzydzieści dwa muzea niepubliczne pozostają podmiotami w organizacji. Piętnaście muzeów niepublicznych stanowią muzea kościelne, w tym 3 pozostają w organizacji (Muzeum im. św. Jana Pawła II w Koszalinie, Muzeum Pomnika Historii „Frombork – zespół katedralny” we Fromborku oraz Muzeum im. Księdza Walentego Ślusarczyka przy Opactwie O.O. Cysterów w Wąchocku).

6. Podsumowanie

Polskie muzealnictwo ma bogate tradycje, które wiążą się z prywatnym kolekcjonerstwem. Na przestrzeni lat oraz przyjmowanych regulacji prawnych wyraźnie widoczna jest zmiana liczby muzeów niepublicznych, która z roku na rok jest coraz większa. Pomimo zmian wprowadzonych nowelizacjami tekstu u.o.m. status muzeów niepublicznych nie został do tej pory jednoznacznie uregulowany. Tym samym podmioty założycielskie często nie mają klarownej i wystarczającej wiedzy dotyczącej funkcjonowania i prowadzenia tego rodzaju jednostki organizacyjnej. Choć tekst ustawy przewiduje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących muzeów publicznych do podmiotów prywatnych, to nie zawsze będzie to możliwe. Wątpliwości pojawiają się zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących na przykład bezpłatnych wejść raz w tygodniu czy ulgowych cen biletów dla określonych grup zwiedzających. Na uwagę zasługuje jednak odejście od niejasnego podziału na zbiory i kolekcje oraz wskazanie, że muzeum, aby wypełniać legalną definicję, musi realizować postawione przed nim przepisami prawa zadania, a także być dostępne dla zwiedzających.

Przeanalizowane dane z wykazu muzeów wyraźnie wskazują na przeważającą liczbę muzeów niepublicznych, zwłaszcza tych organizowanych przez osoby fizyczne. Zastanawia duża liczba muzeów w organizacji, a więc jednostek, które zgodnie z przepisami u.o.m. nie zakończyły procesu organizacji otwarciem stałej wystawy. Ustawodawca nie ograniczył tego okresu w żaden sposób. Daje to pole do nadużyć i niestosowania się do przepisów u.o.m. Sygnalizuje się ten problem zwłaszcza przy muzeach gromadzących przedmioty o szczególnym statusie, na przykład muzea broni palnej¹⁹⁶.

Zmiany wprowadzone w polskim prawie muzeów skłaniają do refleksji nad potrzebą pełniejszego unormowania kwestii muzeów niepublicznych. Choć te pojawiły się dopiero w ustawie z 1996 roku, to wcześniejsze rozwiązania regulowały kwestie prywatnego kolekcjonerstwa. Ustawodawca dostrzegł więc potrzebę regulacji gromadzenia zbiorów przez podmioty prywatne. Niezależnie od podmiotu organizatora danej jednostki gromadzącej zbiory przedmioty stanowią element dziedzictwa narodowego. Powinny zatem być objęte nadzorem państwowym, a działalność gromadzących je podmiotów odpowiednio uregulowana. Obecnie problem niedostatecznego uregulowania kwestii muzealnictwa niepublicznego dostrzega NIMOZ, który przygotowując projekty rozwiązań legislacyjnych, poświęcił uwagę także muzeom niepublicznym¹⁹⁷. Prace nad projektem rozpoczęły się w 2016 roku¹⁹⁸. Jednocześnie w 2020 roku zarządzeniem MKiDN został powołany zespół roboczy do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach¹⁹⁹, jednak prace nie zostały do tej pory ukończone. Może

¹⁹⁶ A. Grajewski, Z. Wardak, *Broń palna w muzeach prywatnych*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 56, 2022, s. 91–10, <https://doi.org/10.31648/sp.7630>.

¹⁹⁷ Końcowy projekt ustawy, <https://nimoż.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach.html>, dostęp: 11.06.2023 r.

¹⁹⁸ Dostępny na stronach NIMOZ raport z prac: <https://nimoż.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach-prezentacja.html>, dostęp: 11.06.2023 r.

¹⁹⁹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, Dz.Urz.MKiDN.2020.21; zob. także:

to świadczyć jednakże o dostrzeżonych przez ustawodawcę niedoskonałych rozwiązaniach przyjętych w tekście u.o.m. i potrzebie zmian przepisów odnoszących się nie tylko do problematyki muzeów niepublicznych, ale także do innych kwestii związanych z funkcjonowaniem muzeów i dostosowaniem tych kwestii do postępujących zmian w muzealnictwie (między innymi status pracowników, nadzór nad muzeami, katalog zadań).

<https://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/branze/item/21378-przedstawiciele-nszz-solidarnosc-odchodzi-z-zespołu-roboczego-do-spraw-opracowania-zalozen-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-muzeach>, dostęp: 11.06.2023 r.

Rozdział 3 - Prywatyzacja w zakresie wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne w kontekście muzeów

1. Wstęp

Problem badawczy rozprawy koncentruje się na statusie muzeów niepublicznych przede wszystkim w kontekście wykonywanych przez nie zadań. Kilkukrotnie w niniejszej pracy zostało już wskazane, że muzea te powinny realizować swoje cele poprzez wypełnianie zadań z katalogu zawartego w art. 2 u.o.m., gdyż, zgodnie z postawioną tezą, są podmiotami powołanymi do wykonywania zadań o charakterze publicznym. Problematyka zadań publicznych była wielokrotnie podejmowana w literaturze. W rozdziale tym omówione zostały zadania publiczne oraz forma ich prywatyzacji w odniesieniu do działalności kulturalnej prowadzonej przez muzea. Istotne jest ustalenie sposobu, w jaki zadania publiczne z zakresu kultury są przekazywane muzeom niepublicznym organizowanym przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dla wyodrębnienia pojęcia zadania publicznego należy wskazać istotę samego zadania, które, stosownie do twierdzenia Zbigniewa Cieślaka, oznacza w nauce prawa administracyjnego „stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty”²⁰⁰. Innymi słowy, zadaniem jest to, co powinno się uczynić w dążeniu do wyznaczonego celu²⁰¹.

²⁰⁰ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 80.

²⁰¹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 12, 1987, s. 18–19. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 352; por. uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; wyrok SN z 8.02.1996 r., III ARW 64/95, zob. M. Mączyński, *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2, 2019, s. 105–112; A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 27.

Zdefiniowane zostało, wyłącznie na potrzeby pracy i w ograniczonym zakresie, pojęcie administracji publicznej. Ta wyjaśniana w różnych kontekstach ma przypisane cechy, które określają ją w ujęciach podmiotowym i przedmiotowym. Administracja publiczna wiąże się nierozzerwalnie z problematyką wykonywania zadań publicznych, stąd istotnym elementem było odniesienie się do tego pojęcia. Ważnym komponentem jest również kwestia podmiotów administracji, a więc wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej jednostek i instytucji, które pełnią funkcję podmiotów administrujących i wykonują zadania publiczne.

Poruszona została także problematyka administracji świadczącej, do której należy zaliczyć zadania wykonywane przez muzea, niezależnie od podmiotów założycielskich. Istotnym założeniem jest kwestia prywatyzacji tych zadań, co może wpływać pośrednio na funkcjonowanie muzeów niepublicznych. Niewątpliwie także w odniesieniu do administracji świadczącej należy zgodzić się z Małgorzatą Stahl, która słusznie wskazuje, że zmiany i przekształcenia administracji prowadzą do współistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych²⁰².

2. Pojęcie zadania publicznego i formy jego wykonywania

2.1. Definicja zadania publicznego i formy jego wykonywania

Pojęcie zadania publicznego nie ma swojej definicji legalnej²⁰³. Zainteresowanie kategorią zadań publicznych nasiliło się w XX wieku, a przedstawiciele doktryny czerpią w tym zakresie z rozwiązań przyjętych w prawie niemieckim²⁰⁴. Zdefiniowania podjęto się w nauce prawa

²⁰² M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa – Kraków 2017, s. 100.

²⁰³ Zob. wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169.

²⁰⁴ Ibidem, s. 95–116; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 2009, s. 6.

administracyjnego, gdzie wielu autorów wskazywało sposób rozumienia tego pojęcia i jego zakres znaczeniowy.

Eugeniusz Ochendowski wskazywał, iż zakres zadań publicznych obejmuje bardzo szeroki katalog działań, począwszy od bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez organizację oraz utrzymanie szkół i uczelni, budowę dróg i autostrad, aż do dostępu do kultury, organizowania i utrzymania teatrów i muzeów²⁰⁵.

Podobnie Małgorzata Stahl, definiując zadanie publiczne, odwoływała się do konieczności zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych społeczeństwa wskazując, że z uwagi na bardzo szerokie zastosowanie pojęcia zadania publicznego nie można jednoznacznie określić jego zakresu²⁰⁶. Stanowisko to podziela również Adam Błaś²⁰⁷.

Analogiczne odniesienie do kwestii zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym zaproponowała Aleksandra Mikicka²⁰⁸. Argumentację w tym zakresie przedstawili również Marek Chmaj²⁰⁹ i Marian Zdyb²¹⁰, utrzymując, że zadania publiczne mają być wykonywane dla wspólnego, społecznego dobra. Tym samym nasuwającą się konstatacją jest konieczność wpisania w realizację zadań publicznych interesu publicznego, co wiąże się również z pojęciem dobra wspólnego²¹¹. Nie pozwala to jednak na postawienie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym są zadania publiczne i interes

²⁰⁵ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 26–27.

²⁰⁶ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 36.

²⁰⁷ A. Błaś, *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr 45, 2000, s. 29–36.

²⁰⁸ A. K. Mikicka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja sensu largo zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 410.

²⁰⁹ M. Chmaj, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 99.

²¹⁰ M. Zdyb, *Służba publiczna*, w: *Prawo i godność. Księga Pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 355.

²¹¹ R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak Warszawa 2003, s. 564–583.

publiczny, gdyż granice między interesem ogółu, a interesem jednostki zacierają się.

Tadeusz Skoczny wskazuje, że zadanie publiczne wynika z potrzeb społecznych i norm prawnych. Konieczne jest wobec tego stwierdzenie, że za wykonanie zadania odpowiedzialna jest administracja publiczna, a także określenie celu, który jest urzeczywistniany poprzez wykonanie zadania²¹². Kazimierz Bandarzewski pod pojęciem zadania publicznego rozumie „każde zaspokajanie potrzeb wspólnoty, niezależnie od tego, czy jego wykonywanie następuje w drodze czynności podejmowanych każdorazowo w interesie i na rzecz jednego podmiotu, czy też większej grupy osób”²¹³. Lidia Zacharko proponuje natomiast, aby zadanie publiczne było rozumiane jako obowiązek administracji publicznej, który jest konkretyzacją celu jej działań, realizowanych poprzez kompetencję²¹⁴ do podejmowania się owych zadań²¹⁵.

Zdaniem Tadeusza Kocowskiego zadaniem publicznym określa się „konstrukcję prawną obejmującą prawny obowiązek osiągnięcia lub utrzymania określonego stanu przez jednoznacznie wskazany w normach prawnych podmiot, który to stan jest istotny i pożądanym z punktu widzenia interesu publicznego”²¹⁶. Niemożliwe jest jednocześnie podanie jednego, spójnego katalogu zadań publicznych koniecznych do zrealizowania, gdyż potrzeby realizacji konkretnych zadań zależą od zmieniających się warunków ustrojowych, gospodarczych i politycznych, jak twierdzi Elżbieta Ura²¹⁷. Nie sposób nie zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, ponieważ ciągłym

²¹² T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja-Metody-Technika”, nr 11–12, 1985, s. 20.

²¹³ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 331.

²¹⁴ Kompetencja rozumiana za J. Zimmermannem jako uprawnienie i obowiązek korzystania z określonej formy działania należącej do organów administracji publicznej. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 164–165.

²¹⁵ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 16.

²¹⁶ T. Kocowski, *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 48.

²¹⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 74.

zmianom ulegają przede wszystkim potrzeby społeczeństwa, których zaspokajaniu mają służyć zadania publiczne. Podobnie na dynamiczny charakter zadań publicznych wskazuje Sławomir Fundowicz²¹⁸. Pogląd ten zasługuje na aprobatę, zwłaszcza w kontekście prywatyzacji zadań publicznych. Z dynamicznym charakterem zadań może wiązać się potrzeba przekazywania ich podmiotom prywatnym, aby coraz lepiej i sprawniej zaspokajać zmieniające się potrzeby społeczne. Zmiany te wynikają między innymi z potrzeby wzmocnienia udziału społeczeństwa i podmiotów spoza administracji w realizacji zadań z uwagi na lepsze rozumienie potrzeb społecznych. Wykonywanie zadań przez podmioty niepubliczne postrzegane jest jako bardziej efektywne, mniej obciążające dla budżetu państwa oraz niezbędne dla lepszego odkrywania potrzeb człowieka²¹⁹.

Stanisław Biernat w kontekście rozważań odnoszących się do prywatyzacji definiował zadania publiczne w trzech ujęciach²²⁰. Po pierwsze, zwrócił uwagę na zadania publiczne rozumiane jako te wykonywane faktycznie przez organy administracji publicznej. Na zadania i ich typ należy w związku z tym spojrzeć przez pryzmat rzeczywistości społecznej i tego, kto faktycznie dostarcza dane usługi i spełnia świadczenia. Należy tym samym zwrócić uwagę na zasięg, realizację i odbiorców danego zadania. W drugim ujęciu wymienione zostały zadania charakterystyczne dla państwa, określone jako „modelowe zadania publiczne²²¹”. Model ten może wynikać z ustawy zasadniczej lub ustaw ustrojowych. Zakres zadań publicznych postrzeganych w ten sposób może się różnić i zmieniać w czasie. Autor podkreślił jednocześnie, że ujęcie to jest sporne, gdyż właśnie z uwagi na zmiany tego

²¹⁸ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 165.

²¹⁹ Ibidem, s. 164–165, por. R. Raszevska-Skałeczka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, w: *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 12 i n.

²²⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 15–18.

²²¹ Ibidem, s. 16.

zakresu trudno jednoznacznie wyodrębnić katalog zadań z natury przyporządkowanych państwu. Koncepcję tę można porównać z ustaleniami przedstawiciela doktryny niemieckiej, Eberharda Schmidta-Aßmanna, który przyjmował, że nie można mówić o naturalnych zadaniach państwowych, gdyż katalog tych zadań nie może zostać zamknięty. Jest on zależny od przyjętego w danym momencie ustroju konstytucyjnego. Autor wskazał także, że nie wszystkie zadania publiczne będą zadaniami państwowymi z uwagi na to, że mogą je wykonywać podmioty prywatne, a nie organy administracji publicznej²²². Po trzecie, Stanisław Biernat wskazuje, że zadania publiczne mogą być rozumiane wyłącznie jako te, które wyznaczają obowiązujące akty normatywne, także rangi podustawowej. Nie ma znaczenia w tym miejscu charakter i treść przedmiotowych zadań.

Rafał Stasikowski wskazał z kolei na kilka możliwych definicji zadań publicznych w zależności od przyjętej teorii. Wszystkie odpowiadają w swojej istocie rozważaniom wcześniej przywołanym za innymi przedstawicielami doktryny prawa administracyjnego. Po pierwsze, z formalnego punktu widzenia, zadania publiczne to zadania zastrzeżone dla obszaru administracji państwowej, przekazane na mocy ustawy lub realizowane w trybie szczegółowo określonym przez ustawę²²³. Po drugie, z filozoficznego lub aksjologicznego punktu widzenia, zadania publiczne to te, które opierają się na odpowiedzialności za społeczeństwo, mają służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowości i rozwiązywaniu jej problemów²²⁴. Trzecim ma być ujęcie polityczne, które zmienia się w zależności od decyzji podejmowanych co do sposobu wykonywania zadań na szczeblu władzy państwowej i jest podatne na postępujące zmiany społeczne i gospodarcze²²⁵.

²²² E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembiologie*, Heidelberg 2006, s. 156, za: R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2009, s. 5.

²²³ R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 25.

²²⁴ *Ibidem*, s. 26.

²²⁵ *Ibidem*.

Co do zasady zadania publiczne są realizowane przez podmioty należące do szeroko pojętej administracji publicznej. Zdefiniowania tego pojęcia podejmowali się wielokrotnie przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, choć samo pojęcie administracji publicznej wciąż ewoluuje i odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu w danym momencie rozwoju²²⁶. Oznaczanie pojęcia administracji publicznej nie jest konieczne dla osiągnięcia celu niniejszej rozprawy oraz sformułowania właściwych wniosków, a jednocześnie znacznie wykracza poza zakres tematyczny. Niemniej należy pokrótce wskazać i wyróżnić ujęcie przedmiotowe administracji publicznej, rozumianej wówczas jako działalność, a także ujęcie podmiotowe administracji, dzięki któremu można tę działalność przypisać do określonych podmiotów.

Administracja publiczna²²⁷ w ujęciu przedmiotowym według Jana Bocia to „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”²²⁸. Pojęcie to można również zdefiniować podmiotowo za Zbigniewem Cieślakiem, wskazując, że oznacza ona „strukturę obsadzoną ludźmi (określoną kadrą), która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne, w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo”²²⁹. To właśnie władztwo administracyjne co do zasady definiuje podmioty administracji publicznej i ich działalność. Może to jednak stracić na znaczeniu przy okazji prywatyzacji zadań publicznych, gdyż zawierane

²²⁶ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *Institucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 41.

²²⁷ Pojęcie administracji wywodzi się od łacińskich słów: *ministrare*, *administratio*, *administrare*, co oznacza wykonywać, zarządzać, służyć. Zob. M. Stahl w: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. H. Izdebski, Warszawa 1968, s. 11-15, por. L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie”, t. V, 2009, s. 219–245.

²²⁸ J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 12.

²²⁹ Z. Cieślak w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 55.

między podmiotami umowy, dwustronne lub wielostronne, będą oparte często na równorzędności stron. Nie jest to jednak zasadą, gdyż podmioty prywatne również mogą stosować władztwo wobec użytkowników (dla przykładu szkoły niepubliczne²³⁰, uczelnie niepubliczne, czy, co jest przedmiotem rozprawy – muzea niepubliczne).

Wskazać można również na koncepcję mieszaną, przedmiotowo – podmiotową, według której administrację publiczną definiuje się równocześnie poprzez organy administracji publicznej, jak i czynności wykonywane przez te podmioty na podstawie ustaw i w określonych prawem formach²³¹.

Należy przyjąć, że najbliższa podjętym rozważaniom jest definicja administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym. Kluczowe dla wskazania charakteru podmiotów realizujących zadania publiczne powinny być bowiem same zadania. Wykonywanie zadań publicznych przez podmioty spoza kręgu administracji publicznej wiąże się również ze stwierdzeniem, że niemożliwe jest klarowne i jednoznaczne określenie podmiotów publicznych i niepublicznych, które mogą wykonywać zadania publiczne. Co więcej, sam fakt realizacji zadań publicznych przez dany podmiot nie powinien determinować jego publicznego lub niepublicznego charakteru²³².

²³⁰ Por. R. Raszevska-Skałeczka, *Niepomijalność administracji publicznej w zakresie władztwa zakładowego — „skreślenie z listy uczniów szkoły” na kanwie orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, „Prawo”, nr 331, 2020, s. 227–244, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.18>.

²³¹ J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 13.

²³² Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego stoją na stanowisku, że w ujęciu funkcjonalnym do podmiotów administracji publicznej zaliczyć należy wszystkie podmioty wykonujące zadania tejże administracji. Tak: B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 103; J. Zimmermann, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające*, w: *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 22; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa – Kraków 2017, s. 103. Na kanwie tego stwierdzenia Przemysław Wilczyński wskazuje, że uzasadnione wydaje się wyróżnienie czterech form obecności podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań ze sfery administracji publicznej. Będą to odpowiednio: współdomena, wspieranie działalności, współuczestnictwo w realizacji zadań, świadczenie usług. Zob. P. Wilczyński,

Adam Błaś wskazał, że gdy podmiot niepubliczny wykonuje zadania publiczne, to następuje niejako przekształcenie sytuacji obywatela w sytuację konsumenta regulowaną prawem prywatnym²³³. Celem działania administracji publicznej będzie natomiast realizacja zadań państwa, które Zygmunt Niewiadomski określił także jako „działalność organizatorską i wykonawczą w stosunku do politycznych decyzji władzy państwowej, zarezerwowaną dla właściwości administracji publicznej”²³⁴. Samo wykonywanie zadań publicznych zostało określone jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści normy prawnej”²³⁵.

Poddając analizie wspomniane definicje doktrynalne, można wskazać, że zadania publiczne, jako działania wykonywane na podstawie przepisów ustawowych, które podejmuje administracja publiczna w interesie publicznym, można podzielić na trzy kategorie. Po pierwsze, można wyróżnić zadania polegające na świadczeniu lub zapewnieniu wykonania usług na rzecz jednostki lub w interesie zbiorowym. Przykładem takich zadań może być dostarczenie mediów, zapewnienie opieki zdrowotnej, edukacji, utrzymanie dróg i autostrad czy organizacja transportu zbiorowego. Po drugie, zadania administracji publicznej mogą polegać na czynnościach orzeczniczych z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Działania te mogą być odpowiednio zabezpieczone przymusem państwowym. Po trzecie, organy administracji publicznej mogą, w ramach upoważnień ustawowych, tworzyć

Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej, „Państwo i Prawo”, nr 2, 2022, s. 49–62; por. K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, rozprawa doktorska, Poznań 2012, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/3479/1/PRYWATYZACJA%20REALIZACJI%20CEL%C3%93W%20PUBLICZNYCH%2C%20OKRE%C5%9ALONYCH%20W%20ART.%206%20UGN.pdf>, dostęp: 7.04.2022 r.; por. S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 56.

²³³ A. Błaś, *Formy działania administracji...*, s. 50.

²³⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 46.

²³⁵ M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, w: *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 306.

normy prawne. Gdy podmiot prywatny wykonuje zadania publiczne wskazuje się na „upublicznienie” podmiotu prywatnego²³⁶.

2.2. Formy przekazywania wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym

Stanisław Biernat wskazywał, że podstawowym kryterium dla wyróżnienia zadań publicznych, które są przypisane państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego przez przepisy prawne, jest kwestia ponoszenia przez państwo lub samorząd odpowiedzialności za ich zrealizowanie²³⁷. Odpowiedzialność ta będzie spoczywać na organach państwa zależnie jednak od formy wykonania zadania publicznego. Może być ono wykonywane w sposób bezpośredni dzięki przyznanej przez przepisy prawa kompetencji. Będą to działania polegające na świadczeniu lub zapewnieniu świadczenia usług (takich jak dostarczanie mediów, usługi, opiekuńcze czy utrzymanie dróg) na rzecz mieszkańców i innych podmiotów. Jako przykład tego typu zadań publicznych można wskazać zadania własne gminy uregulowane w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²³⁸, wśród których wyróżnia się między innymi sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami²³⁹. Zadania te mogą być również wykonywane w formie czynności

²³⁶ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, w: *Podmioty administrujące, System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 451–452.

²³⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 29.

²³⁸ T.j. Dz.U. 2023 poz. 40 ze zm.

²³⁹ Zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na kilka kategorii. Będą to zadania własne (wykonywane przez organy danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego, realizowane ze środków własnych danej jednostki, która bezpośrednio ponosi odpowiedzialność za realizację tego zadania. Mogą być obligatoryjne lub fakultatywne), zadania zlecone (przekazane przez państwo do wykonania przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje te zadania w imieniu państwa i powinna uzyskać środki na ich realizację) oraz zadania powierzone (otrzymane na podstawie umowy lub porozumienia z innymi organami jednostek samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Ich zakres i sposób realizacji określa umowa). Por. Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46 w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

orzeczniczych organów administracji publicznej, poprzez wydawanie aktów administracyjnych. Możliwe jest w ten sposób zezwolenie lub zakazanie podejmowania niektórych działań na rzecz realizacji zadań publicznych. Czynności o charakterze orzeczniczym mogą być podejmowane przez organy administracji publicznej i podmioty administrujące, wyposażone we władztwo administracyjne. Dotyczy to podmiotów publicznych i niepublicznych (na przykład rektor uczelni niepublicznej czy dyrektor szkoły niepublicznej). Zapewnienie wykonania decyzji organów administracji jest związane z przymusem państwowym.

Jedną z możliwych form wykonywania zadań publicznych jest zlecenie²⁴⁰ ich wykonania podmiotowi zewnętrznemu, prywatnemu. Choć, jak wcześniej wskazano, zadanie faktycznie nie jest wykonywane przez organ administracji, to nadal ponosi on odpowiedzialność za jego właściwe wykonanie. Wykonawca może być wyposażony przez organ administracji w kompetencje do działań o charakterze władczym, ale tylko w zakresie podejmowanego zadania. Nie nastąpi tutaj przekształcenie podmiotu prywatnego w publiczny²⁴¹. Zlecenie zadań i funkcji administracji publicznej podmiotowi zewnętrznemu, także niepublicznemu, rozumiane szeroko, nie jest już zjawiskiem wyjątkowym²⁴². Może wynikać bezpośrednio z przepisów ustawy lub opierać się na akcie wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartej umowie lub porozumieniu administracyjnym²⁴³. Małgorzata Stahl wskazuje nawet, że zlecenie zadań

²⁴⁰ Zlecenie rozumiane tutaj za M. Stahl jako przekazanie zadań i funkcji z zakresu administracji publicznej na zewnątrz aparatu administracji publicznej w szerokim rozumieniu tego pojęcia, obejmującym wszystkie rodzaje przekazania zadań. Por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, w: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 538.

²⁴¹ J. Niczyporuk, *Funkcje zlecone administracji publicznej*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 389.

²⁴² M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 538.

²⁴³ *Ibidem*, s. 539.

publicznych podmiotom niepublicznym jest formą prywatyzacji tych zadań²⁴⁴.

Jerzy Niczyporuk uważa ponadto, że zlecenie zadań, rozumiane w tak szeroki sposób, nie ma odnosić się do przekazywania zadań i funkcji w obrębie aparatu administracji państwowej. Szczególny pozostaje fakt nieograniczoności podmiotów niepublicznych, na rzecz których zadania mogą być zlecone. Wśród nich mogą znaleźć się także osoby fizyczne czy prywatne zakłady administracyjne²⁴⁵. W przypadku zlecenia zadań na mocy ustawy przepisy określają zadania przekazane, organy i stosowane przez nie środki nadzoru nad wykonywaniem zleconych zadań.

Formą wykorzystywaną do wykonania zadań publicznych przez państwo, różną od zlecenia zadań, jest również prywatyzacja, która polega na przekazaniu zadania do wykonania podmiotowi prywatnemu i przerwaniu na niego odpowiedzialności za jego wykonanie. Wydaje się, że jej zakres z uwagi na kwestię odpowiedzialności za wykonanie zadań jest szerszy. Tej poświęcony został kolejny podrozdział. Prywatyzacja zadań z mocy ustawy będzie jednocześnie formą wykorzystywaną przy zadaniach realizowanych przez muzea, które mogą być tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, należące do kategorii podmiotów niepublicznych.

Kolejną możliwą formą jest partnerstwo publiczno-prywatne, które wiąże się z rozłożeniem kosztów i ryzyka realizacji zadania publicznego między podmiot publiczny i prywatny. Partnerstwo publiczno – prywatne, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁴⁶ (dalej: u.p.p.), polega na wspólnej realizacji

²⁴⁴ M. Stahl, *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 215–218.

²⁴⁵ J. Niczyporuk, *Funkcje zlecone administracji publicznej*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 390.

²⁴⁶ T.j. Dz.U. 2023 poz. 1637 ze zm.

przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Istotą jest to, by zadania były zrealizowane w sposób prawidłowy, w odpowiednim terminie i aby zaspokoiły konkretne potrzeby społeczne. Należy zwrócić jednak uwagę na słuszne założenie Małgorzaty Stahl, iż przekazanie realizacji zadania publicznego podmiotowi niepublicznemu nie powoduje zmiany charakteru tego zadania. Pozostaje ono zadaniem publicznym i państwo jest odpowiedzialne za jego realizację²⁴⁷. Łączy się to z koncepcją Stanisława Biernata utrzymującą, że zadanie traci swój status publicznego wówczas, gdy państwo całkowicie rezygnuje z jego wykonywania²⁴⁸. W przypadku partnerstwa zadanie nie traci swojego pierwotnego charakteru. Między podmiotem publicznym a prywatnym zawierana jest umowa o partnerstwie, w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego²⁴⁹. Przekazanie zadań podmiotowi prywatnemu w formie przedmiotowej umowy dotyczy w dużej mierze zadań, których realizacja w tym trybie przyniesie znacznie większe korzyści niż realizacja ich w trybie tradycyjnym. Będą to najczęściej zadania związane z budową dróg i autostrad, sektorem gospodarowania odpadami czy sektorem zarządzania budownictwem lokalowym²⁵⁰. Forma ta została również wykorzystana w muzealnictwie, przy założeniu Muzeum Historii Żydów Polskich. Jest to pierwsza w Polsce instytucja publiczno-prywatna, stworzona wspólnie przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Miasto

²⁴⁷ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa – Kraków 2017, s. 105–106.

²⁴⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 29.

²⁴⁹ Art. 7 ust. 1 u.p.p.

²⁵⁰ M. Wawrzyniak, w: *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Grabiec, Warszawa 2019, art. 1., LEX; J. Olszewska-Stompel, *Prawne ramy współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, ABC, LEX; T. Moll, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 494 i n.

stołeczne Warszawa oraz Stowarzyszenie Żydowski Instytut Historyczny w Polsce. Nie jest zasadne jednak, aby formę tę odnosić do muzeów niepublicznych i ich działalności.

Przekazanie zadań może nastąpić również na mocy aktu administracyjnego. Decyzja wydana przez organ administracji publicznej będzie stanowić źródło przyznanych przez organ uprawnień i nałożonych obowiązków. Na mocy takiej czynności (np. wpisu do rejestru) podmiot niepubliczny może dokonywać określonych czynności. Nie wydaje się jednak, aby decyzja administracyjna o wpisie muzeum niepublicznego do Państwowego Rejestru Muzeów (o której mowa w rozdziale pierwszym rozprawy) stanowiła źródło tego rodzaju praw i obowiązków oraz była podstawą do przekazania zadań publicznych właściwych dla muzeów, tym bardziej, że wpisowi temu podlegają tylko wybrane muzea, które spełniają określone przepisami kryteria.

3. Pojęcie i rodzaje prywatyzacji. Prywatyzacja wykonywania zadań administracji świadczącej

3.1. Pojęcie prywatyzacji

Poddając analizie charakter muzeów niepublicznych, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na pojęcie prywatyzacji zadań publicznych, zwłaszcza w sferze kultury. Wymaga podkreślenia, że coraz więcej zadań z zakresu administracji publicznej przekazywanych jest do realizacji podmiotom prywatnym. Prywatyzacja zyskuje na znaczeniu, co jest związane między innymi z większą swobodą i elastycznością w wykonywaniu zadań, przy jednoczesnym stosowaniu przepisów prawa publicznego²⁵¹. Jest to

²⁵¹ K. Strzyczkowski, *O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej*, „Prawo”, nr 331, 2020, s. 263-264, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.20>. Ciekawym wątkiem może być również propozycja terminu prawa administracyjnego prywatnego, zaproponowana w odniesieniu do rozwiązań niemieckich. Por. W. Małecki, *Prawo administracyjne prywatne. Propozycja nowego terminu w siatce pojęciowej polskiego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 114, 2018, s. 152, DOI: 10.19195/0137-1134.114.9.

najdalej posunięta forma decentralizacji, a jednocześnie jedna z najbardziej zauważalnych tendencji we współczesnym prawie administracyjnym²⁵². Jednocześnie, pomimo występowania tego zjawiska, prywatyzacja wciąż bywa postrzegana przez pryzmat niebezpieczeństwa komercjalizacji zadań publicznych, przez co jest stosowana z pewną dozą ostrożności²⁵³. Stanisław Biernat zauważył, że prywatyzacja jest słusznie uzasadniana potrzebą odciążania rozbudowanego aparatu państwowego i koniecznością tworzenia bardziej efektywnych i kreatywnych form wykonywania zadań publicznych na rzecz rozwijających się społeczeństw²⁵⁴. Jest to skorelowane z postępującym rozwojem form organizacyjnych, zwiększającymi się potrzebami społecznymi i kosztami wykonywania zadań, których pokrycie dla państwa może stawać się coraz trudniejsze²⁵⁵. Należy podkreślić, że przeniesienie²⁵⁶ zadań publicznych na podmiot spoza systemu administracji publicznej może nastąpić jedynie wówczas, gdy istnieje wyraźne ustawowe

²⁵² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 210.

²⁵³ Ibidem, s. 212.

²⁵⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 34.

²⁵⁵ Ibidem, s. 8; por. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 41.

²⁵⁶ Warto wskazać, że prawodawca posługuje się terminami „powierzenie”, „zlecenie” i „przekazanie” zadań publicznych, co sugerowałoby różne zjawiska. Obecny jest pogląd, że potrzeba rozróżnienia pojęć jest konieczna z uwagi na kwestię odpowiedzialności za wykonanie zadań – przekazanie wiąże się z wykonywaniem zadań przez podmiot, któremu zadanie przekazano we własnym imieniu i na własną, wyłączną odpowiedzialność (zarówno wobec podmiotu przekazującego, jak i wobec beneficjentów); powierzenie natomiast następuje w drodze porozumienia i skutkuje podwójną odpowiedzialnością obu podmiotów za wykonanie zadań. Tak: M. Grażawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 19–21. Stanowisko to, jak wskazuje Ewa Bonusiak za Ewą Olejniczak-Szałowską, jest krytykowane z uwagi na ustawową regulację dotyczącą porozumień. Należy podzielić ten pogląd i nie rozróżniać przedmiotowych pojęć. Zob. E. Bonusiak *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 107–108. Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Porozumienie w sprawie przekazania zadań publicznych (uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawowego)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 380–389. Także: Ł. Maszewski, *Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez przedsiębiorców w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*, Toruń 2021, s. 127.

upoważnienie udzielone podmiotom administracji publicznej do skutecznego przekazania ich realizacji innym podmiotom²⁵⁷.

Procesy prywatyzacyjne mają swoje korzenie w koncepcjach liberalnych wywodzących się z Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych przełomu XVIII i XIX wieku²⁵⁸. Europa przyjęła zjawisko prywatyzacji w latach 80. XX wieku, kiedy na popularności zyskały poglądy o nieefektywnym wykonywaniu zadań przez administrację publiczną. Istotnym czynnikiem przemawiającym za zwiększeniem roli prywatyzacji była również koncepcja *New Public Management (NPM)*, której głównym założeniem było menedżerskie podejście do wykonywania zadań przez administrację publiczną. Twórcy tej koncepcji wskazywali, że w przypadku świadczenia usług ważniejsze jest zarządzanie niż administrowanie²⁵⁹. Istotnym czynnikiem w kształtowaniu rynku usług była również konkurencja, która w większym zakresie oddziaływała w sektorze prywatnym. Jednym ze składników *NPM* jest prywatyzacja. Komponentami tego zjawiska są równoległe instrumenty, dzięki którym możliwe jest wdrożenie nowego systemu zarządzania i organizowania rynku usług²⁶⁰. Celem koncepcji *NPM* była przede wszystkim redukcja wpływu sektora publicznego na świadczenie usług, zwłaszcza w zakresie administracji opiekuńczej. Istotą była poprawa gospodarności i efektywności świadczonych usług. Miało to związek

²⁵⁷ D. Fleszer, *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2012, s. 25.

²⁵⁸ A. Błaś, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 144; Ł. Makowski, J. Tabeńska, *Prywatyzacja zadań publicznych przez podmioty prawa prywatnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, t. 59, nr 2, 2015, s. 119; D. Cendrowicz, *Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej*, w: *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020, s. 73 i n.

²⁵⁹ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 42.

²⁶⁰ Por. Ł. Maszewski, op. cit., s. 58–65. Tu warto w szczególności zwrócić uwagę na cztery etapy rozwoju administracji publicznej, z uwzględnieniem *NPM*, wyróżnione przez H. Izdebskiego. Zob. szerzej: H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, 2007, s. 7 i n.

z wprowadzeniem do publicznego zarządzania metod zaczerpniętych z prywatnego sektora, w tym stosunków rynkowych i konkurencji. *NPM* zwracał w tym kontekście uwagę zwłaszcza na obywatela, który ma stać się konsumentem usług publicznych²⁶¹.

Prywatyzacja w polskim porządku prawnym jest pojęciem, które przez długi czas było kojarzone wyłącznie z prawem gospodarczym i dotyczyło w dużej mierze przedsiębiorstw państwowych i przekształceń własnościowych z tym związanych. Istotny wpływ na intensywny rozwój tego zjawiska miały przemiany ustrojowe przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Pojęcie to zostało po raz pierwszy zdefiniowane i opisane na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (od 2003 roku: o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników)²⁶². Definicja ta obejmuje w zasadzie jedynie kwestie dotyczące rozporządzania udziałem spółek i zbywania państwowych przedsiębiorstw.

Stanisław Biernat jako pierwszy opisał i trafnie uchwycił sens pojęcia prywatyzacji, który można odnieść także do zadań kultury, wskazując, że prywatyzacja zadań publicznych to „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”²⁶³ i może ona polegać na tym, że „(...) miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego” bądź „(...) na zmianie form wykonywania zadań z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami”²⁶⁴.

²⁶¹ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 1, 2008, s. 5–6.

²⁶² Tekst pierwotny: Dz.U. 1996 nr 118 poz. 561, t.j. Dz.U. 2022 poz. 318 ze zm.

²⁶³ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 25.

²⁶⁴ Ibidem, s. 26; por. J. Niczyporuk, *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych”*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 1994, s. 53.

Prywatyzacja zadań publicznych może być postrzegana w dwojaki sposób. Po pierwsze jako sam proces prywatyzowania, po drugie natomiast jako wynik procesu, czyli zmiana podmiotu wykonującego zadania publiczne²⁶⁵. Zdaniem Adama Błasia „prywatyzacja oznacza przede wszystkim redukcję zadań publicznych wykonywanych przez organy administracji publicznej, w konsekwencji powinna oznaczać więc redukcję struktur organizacyjnych administracji publicznej. Sprywatyzowane zadania publiczne bowiem zostają w wyniku prywatyzacji przekształcone w usługi publiczne, świadczone przez podmioty prywatne (korporacje, spółki prawa handlowego, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne)”²⁶⁶.

Tomasz Bąkowski z kolei wskazuje, że prywatyzacja oznacza również rezygnację państwa z ingerowania w sprawy i zadania, które mają przymiot publicznych i przejęcie ich, wraz z ich celami, przez podmioty spoza systemu administracji²⁶⁷. Autor ten również formułuje dwa rodzaje prywatyzowania zadań publicznych: z mocy ustawy oraz na podstawie porozumienia zawartego na mocy upoważnienia ustawowego przez podmiot z administracji publicznej z podmiotem spoza systemu administracji publicznej²⁶⁸. Wskazuje jednocześnie, że zadania publiczne przejęte przez podmioty spoza administracji publicznej nie tracą w ten sposób swojego statusu²⁶⁹.

Lidia Zacharko definiuje prywatyzację jako „twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, ogólnym, nie zaś jednostkowym. Realizacja zadań odbywa się w formach i metodach prawa prywatnego. Podmioty niepubliczne, realizując zadania administracji publicznej, znajdują się w położeniu względnej

²⁶⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 26.

²⁶⁶ A. Błaś, *Formy działania administracji...*, s. 30.

²⁶⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 184.

²⁶⁸ *Ibidem*, s. 187.

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 186.

samodzielności wobec organu (...), który nadal jest odpowiedzialny za realizację zadań rzeczowych”²⁷⁰.

Poczynione zostało również rozróżnienie związane z poszczególnymi celami prywatyzacji. Jeśli ma ona związek także z przekazaniem mienia to polega na całkowitym wyłączeniu się państwa z realizacji zadań na rzecz podmiotów prywatnych. W przypadku zadań należących do administracji świadczącej w większości przekazanie zadań wiąże się wyłącznie z przekazaniem funkcji podmiotom prywatnym. Podmiot prywatny odpowiada wówczas nie tylko za wykonanie zadań, ale również za jakość i dostępność tych funkcji administracji²⁷¹.

W kontekście przywołanego poglądu Tomasza Bąkowskiego i omówionej rezygnacji państwa z ingerowania w zadania publiczne i ich wykonanie należy zwrócić uwagę na spostrzeżenia Jana Zimmermanna, który wyróżnił prywatyzację całkowitą i częściową²⁷². Pierwsza wiąże się z utratą przez zadanie publicznego charakteru. Stanisław Biernat określał ten rodzaj prywatyzacji „pełnym i definitywnym”²⁷³. Wskazuje się, że tak naprawdę tego rodzaju prywatyzacja nie istnieje. Wniosek taki formułują między innymi Hubert Izdebski i Michał Kulesza, wskazując, że wycofanie się państwa z wykonywania zadań publicznych i ponoszenia za nie odpowiedzialności, a tym samym dobrowolna rezygnacja z wpływu na poszczególne dziedziny życia społecznego są raczej niemożliwe²⁷⁴. Należałoby w kontekście niniejszej rozprawy sformułować wniosek, że prywatyzacja całkowita w przywołanym rozumieniu nie może również mieć miejsca w przypadku wykonywania zadań przez muzea niepubliczne. Zadania realizowane przez muzea publiczne i niepubliczne, z uwagi na konstytucyjną misję

²⁷⁰ L. Zacharko, op. cit., s. 31.

²⁷¹ D. Fleszer, op. cit., s. 25–41.

²⁷² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 122.

²⁷³ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 8.

²⁷⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zadania ogólne*, Warszawa 2004, s. 377.

ureczywistnianą przez wszystkie muzea, pozostają zadaniami o charakterze publicznym.

Drugim rodzajem prywatyzacji wyróżnionym przez Jana Zimmermanna jest prywatyzacja częściowa. Ta polegać ma na wykonywaniu zadań przez podmioty niepubliczne, z jednoczesnym utrzymaniem odpowiedzialności państwa za właściwe wykonanie tego zadania²⁷⁵. Na tej podstawie Hubert Izdebski i Michał Kulesza formułują jasny podział na prywatyzację zadań publicznych i prywatyzację wykonywania zadań publicznych²⁷⁶. Podział ten może stanowić rozszerzenie zaproponowanego przez Stanisława Biernata i podtrzymanego w literaturze podziału na prywatyzację odpowiednio *sensu stricto* i *sensu largo*²⁷⁷. Należałoby w związku z powyższym uznać, że w odniesieniu do zadań muzeów niepublicznych bardziej właściwe będzie posłużenie się sformułowaniem bardziej precyzyjnym, a zatem włączeniem w wykonywanie zadań publicznych podmiotów niepublicznych w drodze ustawy, co zostanie omówione w punkcie 5. rozdziału.

Prywatyzację można podzielić również, biorąc pod uwagę problematykę zbywania majątku publicznego na rzecz podmiotów prywatnych. Pierwszy rodzaj prywatyzacji nosi miano prywatyzacji majątkowej²⁷⁸ i wiąże się z przeniesieniem prawa własności z podmiotu publicznego na podmiot prywatny²⁷⁹. Prywatyzacja taka nosi miano również

²⁷⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 122.

²⁷⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit. s. 377.

²⁷⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 30; także tezy referatu wygłoszonego przez S. Biernata na konferencji „Prywatyzacja zadań publicznych” w Warszawie w dniach 25–26 października 2000 r., za: „Nowy Przegląd Notarialny”, nr 7–8 (11–12), 2001, s. 14, 15; por. A. Pakuła, *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 126; D. Cendrowicz, op. cit., s. 74 i n.

²⁷⁸ L. Zacharko, op. cit., s. 115.

²⁷⁹ Tak aktualnie również definicja prywatyzacji w: *Wielki słownik języka polskiego*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/5138/prywatyzacja/2127248/majatku>, dostęp: 30.11.2021 r.; por. T. Kocowski, op. cit., s. 38.

prywatyzacji organizacyjnej²⁸⁰. Zbycie majątku i przeniesienie prawa własności może być całkowite lub częściowe co spowoduje powstanie podmiotu z kapitałem mieszanym.

Drugim rodzajem prywatyzacji jest prywatyzacja w sensie formalnym, która zakłada podział zadań publicznych między podmioty publiczne i prywatne, a tym samym włączenie tej drugiej kategorii podmiotów do realizacji tego typu zadań²⁸¹. Udział podmiotów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych następuje z mocy prawa lub na podstawie zawartych umów. Celem tego rodzaju prywatyzacji jest przede wszystkim zredukowanie liczby zadań wykonywanych przez państwo i przerzucenie kwestii finansowania tych działań na podmioty prywatne²⁸². Należy uznać, że przy okazji zadań publicznych w sferze kultury można mówić właśnie o drugim typie prywatyzacji. Aktualny w tym względzie pozostaje pogląd Stanisława Biernata, zgodnie z którym prywatyzacja nie powoduje zmiany charakteru zadań publicznych, pod warunkiem, że państwo nie rezygnuje całkowicie z ich wykonywania²⁸³. W przypadku zadań stojących przed muzeami będzie to słuszne twierdzenie. Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku muzeów i realizowanej przez nie misji nie do przyjęcia byłaby prywatyzacja organizacyjna związana ze zbywaniem majątku muzeum (np. muzealiów), który jest niezbędny do realizacji misji muzealnej. Stałoby to w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem strzeżenia przez Rzeczpospolitą Polską dziedzictwa kulturowego, zapisanym w art. 5 Konstytucji²⁸⁴.

²⁸⁰ L. Zacharko, op. cit., s. 19.

²⁸¹ Ł. Makowski, J. Tabeńska, *Prywatyzacja zadań publicznych przez podmioty prawa prywatnego*, w: *Finanse publiczne, korporacyjne i prywatne w warunkach niepewności*, red. H. Buk, J. Szostak, Poznań 2015, s. 120.

²⁸² E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia-zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 122–124.

²⁸³ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 29–30.

²⁸⁴ K. Zalasieńska, *Muzea publiczne...*, s. 210.

Koncepcją, która również wydaje się interesująca w kontekście powyższych rozważań, jest republikańska zadań publicznych wykonywanych przez podmioty niepubliczne. Pojęcie republikańskiej znalazło swoje miejsce w literaturze i zainteresowaniu doktryny²⁸⁵. Silnie obecne jest przede wszystkim w doktrynie prawa niemieckiego²⁸⁶. Tam republikańska, zwana również rekomunalizacją lub remunicipalizacją, jest rozumiana jako odwrócenie procesu prywatyzacji, a więc ponownego przejęcia zadań publicznych do realizacji przez państwo²⁸⁷. Jest to zatem republikańska rozumiana w sposób ścisły. Wiąże się z rezygnacją ze współpracy z podmiotami prywatnymi. Powody republikańskiej definiowanej w ten sposób są głównie związane z niezadowoleniem z realizacji zadań publicznych przez podmioty spoza administracji publicznej, wysokimi kosztami lub zbyt niską efektywnością²⁸⁸.

Republikańska polega na przywróceniu kontroli państwowej nad wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Należy zwrócić uwagę, że przywrócenie kontroli wykonywania zadań publicznych nie wiąże się ze zmianą podmiotu wykonującego zadania publiczne. Zadania publiczne nadal ma wykonywać podmiot niepubliczny²⁸⁹. Warunkiem, aby proces republikańskiej mógł zaistnieć jest wcześniejsze przekazanie podmiotom prywatnym zadań publicznych do wykonywania lub włączenie podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych.

Wskazując na możliwe odniesienie koncepcji republikańskiej jako przywrócenia kontroli nad realizacją zadań publicznych przez muzea niepubliczne, należałoby w pierwszej kolejności przyznać, że podmioty te

²⁸⁵ M. Princ, *Republikańska zadań publicznych: wstęp do badań nad identyfikacją obszarów zastosowania*, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. J. Sługocki, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020, s. 210–223 i cytowana tam literatura.

²⁸⁶ P. Lissoń, „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej, *„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3, 2017, s. 133.

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 134.

²⁸⁸ *Ibidem*, s. 135–136.

²⁸⁹ M. Princ, *op. cit.*, s. 213.

faktycznie realizują zadania publiczne, tożsame dla wszystkich typów muzeów. Nie wynika to jednak ani z przepisów u.o.m., ani z dotychczasowych opracowań. Uznaje się wręcz przeciwnie, że muzea niepubliczne powinny być postrzegane przez pryzmat ich organizatora, a nie przedmiotu działalności. Podejście takie należałoby ocenić negatywnie.

3.2. Pojęcie administracji świadczącej

Muzea, niezależnie od podmiotu założycielskiego, wykonują zadania publiczne z zakresu kultury, które należy zakwalifikować do zadań administracji świadczącej. Pojęcie administracji świadczącej nie jest kategorią prawną. Ernest Knosala wskazał, że „jest to pojęcie, które można opisać, nie można go zdefiniować”²⁹⁰. Samo w sobie wywodzi się z nauki niemieckiej i zostało skonstruowane przez Ernsta Forsthoffa przed drugą wojną światową. Rozumiane było wówczas przede wszystkim jako „zabezpieczenie spraw bytowych”²⁹¹. Ernst Forsthoff wyodrębnił trzy obszary działań państwa: administrację usług socjalnych, sferę administracji wspomagającej i sferę zabezpieczenia spraw bytowych. To ostatnie zostało określone właśnie mianem administracji świadczącej²⁹². Autor wskazywał, że w porównaniu do XIX wieku wiek XX przyniósł społeczeństwu znaczne ograniczenie konieczności zabiegania o zaspokajanie potrzeb życiowych, takich jak dostęp do wody czy energii. Państwo przejmując te obowiązki stało się odpowiedzialne za dostarczanie tych podstawowych dóbr obywatelom i świadczenie usług w tym zakresie. Tym samym zasadne stało się

²⁹⁰ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski Katowice 1985, s. 26.

²⁹¹ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 20.

²⁹² *Ibidem*, s. 21.

W Niemczech współcześnie można wyróżnić kilka zasad związanych z administracją świadcząca: 1) „państwa socjalnego”, 2) subsydiarności, 3) praworządności działania administracji świadczącej, 4) równości, 5) ochrony zaufania, 6) stosowania odpowiednich środków przez administrację świadcząca. Za: I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 131 i n.

oczekiwanie społeczeństwa, że potrzeby te zostaną przez państwo zaspokojone²⁹³. Roszczenia obywateli zaczęły rosnać w miarę zwiększania „posiadanej przestrzeni życiowej”²⁹⁴, a więc tego obszaru, o który wcześniej obywatel musiał troszczyć się we własnym zakresie. Początkowo w zakres zadań administracji świadczącej wchodziło jedynie zaspokojenie potrzeb podstawowych, takich jak zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, pomoc socjalną. Administracja świadcząca między innymi dlatego jest również określana mianem opiekuńczej²⁹⁵.

Pojęcie administracji świadczącej w polskim prawie administracyjnym zyskało na znaczeniu w latach 60. XX wieku i stopniowo rozszerzało zakres działań organów administracji. Zaczęło kształtować się nowe podejście i rozumienie funkcji administracji, na co wpływ miały zmiany ekonomiczne, polityczne, także demograficzne i technologiczne²⁹⁶. Wpływ na aktualną sytuację miały procesy gospodarcze i społeczne, które kształtowały ustrój administracji od drugiej połowy XIX wieku²⁹⁷. Niezmienne w swej istocie pozostały cele postawione przed administracją świadcząca, do których należeć będzie przede wszystkim zapewnienie odpowiednich warunków życia obywatelom i zaspokojenie ich podstawowych potrzeb²⁹⁸. Obecnie administracja świadcząca może być rozumiana jako „te działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną (...), które nakierowane są na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede

²⁹³ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 20–21.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Szreniawska, *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015, s. 10; por. I. Sierpowska, 5. *Cechy administracji świadczącej*, w: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, LEX/el.

²⁹⁶ T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 19, 1964, s. 26–27.

²⁹⁷ J. Poślusznny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Poślusznny, Przemyśl – Rzeszów 2003, s. 296; por. J. Poślusznny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 1, 2005, s. 62–66.

²⁹⁸ E. Knosala, *Pojęcie administracji...*, s. 7.

wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno – bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej”²⁹⁹.

Z zaspokajaniem potrzeb związana jest również koncepcja Ernesta Knosali, który wskazywał, że z administracją świadcząca nieodłącznie związana jest „względna obfitość dóbr”, którymi dysponuje państwo³⁰⁰. Administracja publiczna analizując sytuację gospodarczą i ekonomiczną, powinna reagować w sytuacjach kryzysowych poprzez reglamentację dóbr, którymi zarządza. W ten sposób przyjmuje także funkcje rozdzielające³⁰¹. To jednak może prowadzić do trudności w rozróżnieniu funkcji świadczącej i reglamentacyjno-porządkowej administracji, tym bardziej, że często działania w obu obszarach będą podejmowane z użyciem tych samych form³⁰².

Warte uwagi ujęcie zaproponował również Tadeusz Kuta, który przedstawił pojęcie „administracji usług³⁰³”. Zwrócił w ten sposób uwagę nie tylko na świadczenie usług *per se*, ale również na należyte zorganizowanie procesu dostarczania usług, który ma charakter generalny³⁰⁴. Administracja świadcząca oraz odnoszący się do niej ciąg czynności zaspokaja nie tylko potrzeby bytowe, socjalne, zdrowotne czy edukacyjne, ale także związane z turystyką, kulturą czy wypoczynkiem³⁰⁵. Administracja świadcząca jest jednocześnie podatna na zjawisko prywatyzacji³⁰⁶, co tłumaczy się między

²⁹⁹ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 3, 2009, s. 101, por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 43.

³⁰⁰ E. Knosala, *Pojęcie administracji...*, s. 27.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne...*, s. 23.

³⁰³ Por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.

³⁰⁴ T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo – kulturalnych obywateli*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1983, s. 110.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ R. Raszevska-Skałeczka, *Polityka administracyjna w sferze administracji świadczącej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 54, 2003, s. 250.

innymi potrzebą i chęcią ujednolicenia procesu świadczenia, formy i jakości podobnych usług zapewnianych na zasadach rynkowych³⁰⁷.

Podobne w swojej istocie poglądy zaprezentowali Piotr Dobosz i Jan Zimmermann odwołując się do koncepcji państwa socjalnego czy państwa opiekuńczego. Autorzy wskazali z jednej strony na przejęcie świadczenia usług w sprawach zaspokojenia potrzeb bytowych (materialnych i niematerialnych) obywateli przez administrację publiczną, z drugiej strony na gotowość do zaspokajania tych potrzeb w razie konieczności, a dodatkowo na monitorowanie stopnia zaspokojenia³⁰⁸. Należy jednak zwrócić uwagę by działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług oraz ewentualnej reglamentacji w przypadku kryzysu były dokonywane w poszanowaniu zasad subsydiarności i wolnego rynku.

Jerzy Posłuszny, zebrawszy dotychczasowe koncepcje przedstawicieli prawa administracyjnego, wyróżnił cechy administracji świadczącej³⁰⁹. Po pierwsze administracja świadcząca kieruje swoje działania do obywatela. Świadczenie usług odbywa się, zdaniem autora przede wszystkim w formach niewładczych. Usługi te powinny być powszechnie i w równym stopniu dostępne dla wszystkich, a także realizowane w sposób ciągły. Cechą wyróżniającą jest również zróżnicowanie podejmowanych przez administrację świadcząca działań. Zadania administracji świadczącej mogą być wykonywane za pośrednictwem instytucji sektora publicznego lub z udziałem podmiotów prywatnych. Autor wskazuje jednocześnie, że należy pozytywnie ocenić prywatyzację zadań administracji świadczącej, gdyż nowa

³⁰⁷ A. Trzyna, *Potrzeby i oczekiwania wobec administracji publicznej na przykładzie Urzędu Miasta w Rzeszowie*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 357; zob. D. Cendrowicz, *O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego*, w: *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 189–206.

³⁰⁸ Zob. P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Szreniawska, *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015, s. 10; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 43.

³⁰⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 438–440.

koncepcja tego rodzaju administracji musi uwzględniać udział podmiotów niepublicznych w realizowaniu zadań, by powyższe cechy mogły zostać utrzymane³¹⁰.

Zadania administracji świadczącej wykonywane przez muzea nie będą charakteryzowały się zaopatrywaniem odbiorców w świadczenia rzeczowe. Paweł Chmielnicki wskazuje, że muzea realizują zadania z zakresu upowszechniania wiedzy o kulturze i przedmiotów o doniosłym znaczeniu dla dziedzictwa kultury³¹¹. Będą to usługi o charakterze niematerialnym, które można określić mianem działalności świadczącej nieprodukcyjnej³¹². Usługi świadczone przez muzea można podzielić stosownie do zadań wynikających z Konstytucji RP. Wszystkie odnoszą się do realizacji misji muzealnej. Pierwszą kategorią będą zadania związane z upowszechnianiem wiedzy i dostępu do dziedzictwa kultury (art. 6 i 73 Konstytucji RP). Te wymienia katalog zadań muzeum w art. 2 u.o.m. Będzie to między innymi organizowanie wystaw stałych i czasowych, lekcji muzealnych, prowadzenie badań naukowych, udostępnianie zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych, prowadzenie działań wydawniczych. Drugą grupę stanowią zadania poświęcone gromadzeniu, zachowaniu i ochronie zbiorów, także wymienione w katalogu art. 2 u.o.m. Działania te mają wypełniać jeden z podstawowych celów misji muzealnej wskazany w art. 5 Konstytucji RP, jakim jest strzeżenie dziedzictwa kultury. Muzeum jako podmiot wyposażony w określone składniki majątku gwarantujące właściwe wykonywanie tego zadania staje się swoistą instytucją powierniczą³¹³.

³¹⁰ J. Połuszyński, *Ewolucja administracji świadczącej. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów – Przemyśl 2004, s. 104.

³¹¹ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 53.

³¹² M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 67.

³¹³ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 218–219.

4. Wykonywanie zadań muzeów przez podmioty niepubliczne

Wśród zadań administracji publicznej, prócz utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, rejestracji, reglamentacji, realizacji świadczeń socjalnych i wielu innych, należy wyróżnić zapewnienie dostępu do kultury. Konstytucja RP w art. 73 stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”, który to artykuł umiejscowiony w dziale Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, stwarza podstawę do funkcjonowania kultury w Polsce. Ustawa zasadnicza wymienia kulturę pośród najważniejszych dla człowieka praw i wolności. Odpowiednie ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa wymieniają zadania z zakresu kultury jako zadania własne³¹⁴.

Można, za Małgorzatą Stahl zadać cztery pytania odnoszące się do kwestii zaliczenia podmiotu do kategorii publicznych lub niepublicznych³¹⁵. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę, czy podmiot został utworzony ustawą lub na mocy aktu wydanego przez organ administracji publicznej na podstawie upoważnienia ustawowego. W przypadku muzeów niepublicznych odpowiedź będzie raczej negatywna z uwagi na fakt, że podmioty te są tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej spoza administracji publicznej, którym przepisy u.o.m. przyznają możliwość tworzenia tego typu podmiotów. Po drugie, konieczne jest ustalenie, czy podmiot wykonuje zadania publiczne. Muzea niepubliczne niewątpliwie, co zostało już wskazane wielokrotnie, wykonują zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej przekazane na mocy przepisów u.o.m. Wraz z muzeami publicznymi realizują tożsamą misję muzealną, wykonując zadania publiczne we własnym imieniu, lecz w interesie

³¹⁴ Patrząc na to zjawisko szerzej należy przywołać przepis art. 15a u.p.o.d.k., zgodnie z którego treścią organizator instytucji kultury może powierzyć jej zarządzanie osobie fizycznej lub prawnej. Por. K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 210–212.

³¹⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 19.

publicznym³¹⁶. W tym kontekście, porównując muzea publiczne jako zakłady administracyjne i muzea niepubliczne, mówi się w literaturze o publicznym i prywatnym korzystaniu z zakładów administracyjnych³¹⁷. Po trzecie, istotne jest, czy podmiot, realizując zadania publiczne stosuje władztwo administracyjne. Dla muzeów niepublicznych nie będzie to oczywiste, gdyż choć dyrektor muzeum niepublicznego ma status tożsamy z dyrektorem muzeum publicznego, a ich zadania są analogiczne, to nie jest przez przedstawicieli doktryny muzealniczej postrzegany identycznie jak w przypadku muzeów publicznych³¹⁸. Myśl ta zostanie rozwinięta w dalszej części rozprawy.

Ostatnim pytaniem jest to, czy wykonywanie zadań z zakresu administracji podlega nadzorowi ze strony organów państwa. W tym miejscu należy wskazać na ustawową konieczność uzgodnienia treści regulaminu z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, a także, co najważniejsze, na przepis art. 8 ust. 1 u.o.m. Zgodnie z jego treścią minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami i w tym celu może dokonywać kontroli ich działalności. Jeśli zostaną spełnione ustawowe przesłanki, minister może wydać zakaz prowadzenia działalności przez muzeum. Choć w dalszej części przepisu, w art. 8 ust. 2 u.o.m., jest mowa o naruszaniu przepisów statutu, to należy odnieść to do naruszeń regulaminu, na podstawie którego funkcjonują muzea niepubliczne. Muzeum niepubliczne działa wprawdzie na podstawie regulaminu, jednak stosuje się do niego odpowiednio przepisy o statucie (art. 6 ust. 6 u.o.m.).

Regulacja art. 8 ust. 1 nie ogranicza uprawnień nadzorczych ministra wyłącznie do muzeów publicznych³¹⁹. WSA w Warszawie wskazał w jednym

³¹⁶ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 208.

³¹⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 177.

³¹⁸ M. Drela, *Wykonywanie zadań publicznych przez muzea jako przesłanka wyłączenia ochrony prawnoautorskiej informacji o zasobach publikowanych w Internecie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 1 i 2, 2015, s. 463.

³¹⁹ A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, art. 8.

z orzeczeń, że „zastosowanie wobec muzeum prywatnego przepisu art. 8 ust. 2 ustawy z 1996 roku o muzeach dotyczącego zakazu dalszej działalności muzeum może budzić wątpliwości interpretacyjne. Jednak art. 8 ust. 1 ustawy wskazuje, że minister sprawuje nadzór nad muzeami, również niepublicznymi. Z tej podstawowej przyczyny należy uznać, że instrument nadzoru w postaci zakazu dalszej działalności może mieć zastosowanie do wszystkich muzeów, niezależnie od tego, czy są instytucjami kultury, czy muzeami prywatnymi. (...) Prowadzenie działalności muzealnej wiąże się z przyznaniem osobom fizycznym i prawnym tych samych uprawnień, z których korzystają muzealne instytucje kultury. Dlatego ograniczenie instrumentów nadzoru, w tym stosowania sankcji zakazu działalności muzealnej jedynie w odniesieniu do jednostek muzealnych posiadających osobowość prawną, byłoby nieuzasadnione”³²⁰. Bez znaczenia pozostaje fakt, że art. 8 ust. 2 wskazuje na możliwość wydania przez ministra zakazu działalności muzeum, w drodze decyzji administracyjnej, po wysłuchaniu podmiotu, o którym mowa w art. 5 ust. 1, oraz rady muzeum lub rady powierniczej, po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów. Radę muzeum i radę powierniczą powołuje się jednak, zgodnie z treścią art. 11 u.o.m., wyłącznie w muzeach państwowych i samorządowych. Stąd, jak wskazał WSA w Warszawie, w przypadku muzeów niepublicznych nie jest konieczne uzyskanie opinii wspomnianych podmiotów³²¹. Jednocześnie decyzja administracyjna wydana przez właściwego ministra w stosunku do podmiotu prywatnego także podlega kontroli sądownoadministracyjnej.

Nadzór właściwego podmiotu powinien obejmować jednak nie tylko ustalenie regulaminu muzeum niepublicznego, ale przede wszystkim prowadzoną przez niego działalność. Ta skupiać się powinna na realizacji najistotniejszego zadania postawionego przed muzeami, jakim jest wypełnianie misji muzealnej³²². Tę można określić zbiorem celów

³²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

³²¹ Ibidem.

³²² K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 99.

postawionych przed tymi podmiotami w definicji ustawowej i katalogu zadań wymienionych w przepisach u.o.m. Cele te ulegały zmianom w wyniku kolejnych modyfikacji przepisów dotyczących muzeów, co zostało przeanalizowane w rozdziale pierwszym. Wymaga to „znalezienia równowagi między muzeum tradycyjny a nową muzeologią”³²³. Podstawowym celem jest natomiast konstytucyjna ochrona dziedzictwa kultury, określona w art. 5 Konstytucji RP. Stąd między innymi niemożliwa jest prywatyzacja bezpośrednia, związana z prywatyzacją majątku zgromadzonego przez muzea w postaci muzealiów³²⁴. Nadzór MKDiN został wskazany również w odniesieniu do działalności muzeów oraz w zakresie miejsc pamięci narodowej, w tym pomników zagłady oraz grobów i cmentarzy wojennych w art. 6a ust. 1 pkt 2 u.o.m.

5. Włączenie muzeów niepublicznych jako podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych z uwagi na przedmiot działalności

Muzea niepubliczne zostały włączone w realizację zadań publicznych z zakresu kultury w drodze ustawy. Zakres i granice ich działalności, podobnie jak muzeów publicznych wyznacza misja muzealna, którą stanowią ogólnie określone zadania stojące przed tymi podmiotami. Misja muzealna określona w przepisach ustawy zasadniczej oraz ustawy poświęconej muzeom jest tożsama dla muzeów publicznych i niepublicznych i powinna stanowić punkt odniesienia dla wszystkich zadań podejmowanych przez te podmioty. Jest ona tym bardziej ważnym komponentem definicji muzeum jako takiego, gdyż bez jasnej deklaracji, że organizator muzeum ma zamiar w swojej działalności realizować misję muzealną, utworzona jednostka nie może być określona

³²³ Ibidem, s. 104.

³²⁴ Ibidem, s. 210; por. M. Żurawik-Szychowska, *Działania administracji państwowej w procesie prywatyzacji bezpośredniej*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 495–505.

mianem muzeum. Związane jest to z różnicą między muzeum niepublicznym a prywatną kolekcją.

Przywołane formy wykonywania zadań publicznych przez podmioty prywatne nie mogą jednoznacznie odnieść się do działalności muzeów niepublicznych. Choć istnieją muzea wykonujące zadania publiczne w formie partnerstwa publiczno-prywatnego czy na podstawie zawartych umów, to niemożliwe jest, aby jedną ze wskazanych form przekazywania zadań odnieść do działalności wszystkich muzeów.

Kluczowy w kontekście wykonywania zadań nie jest tu podmiot, ale przedmiot działalności muzeów. Należy powiedzieć, że muzeum niepubliczne wykonuje zadania publiczne z uwagi na to, że realizując misję muzealną, gromadzi zbiory będące elementami dziedzictwa narodowego. Strzeżenie tego dziedzictwa, wynikające z przepisów Konstytucji RP, realizowane jako zadanie publiczne jest kluczem do właściwego zrozumienia idei misji muzealnej. Niezależnie od organizatora muzeum, które realizuje zadania z katalogu art. 2 u.o.m., wypełnianie misji muzealnej jest wystarczające do stwierdzenia, że założone muzeum zostało włączone do realizacji zadań publicznych tego rodzaju.

Muzealia i przedmioty niewpisane do inwentarza muzeum są elementami dziedzictwa narodowego (równoległe kulturowego lub naturalnego). Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Co do zasady również nie powinno być łączone z pojęciem zabytku, gdyż w tym drugim przypadku należy zwrócić uwagę na wartość historyczną, artystyczną lub naukową obiektu. Elementy dziedzictwa narodowego nie muszą cechować się takimi wartościami, choć w przeważającej części cechy te posiadają. Nie jest jednak warunkiem koniecznym, aby były wpisane do rejestru zabytków. Mają być uznawane za cenny dorobek, istotny dla tożsamości danego narodu. Za wyjątkowo ważne uznawane jest dziedzictwo regionalne,

budujące tożsamość małych społeczności³²⁵. To ono, jako szczególnie bliskie lokalnym grupom, pozwala na pełniejszą identyfikację kulturową z danym regionem, a w konsekwencji z danym narodem.

Włączenie muzeów niepublicznych w realizację zadań publicznych w drodze przepisów ustawy o muzeach świadczy o istotności roli tych podmiotów w realizacji misji muzealnej i wypełnianiu obowiązku strzeżenia dziedzictwa. Ustawodawca, dopuszczając możliwość tworzenia muzeów przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, dostrzegł, że nie wszystkie elementy dziedzictwa narodowego znajdują się w posiadaniu podmiotów publicznych. Przedmioty te, pozostając własnością podmiotów prywatnych, jeśli są zabytkami wpisanymi do rejestru, podlegają nadzorowi wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należy bowiem zwrócić uwagę, że pomimo materialnej definicji zabytku przyjętej w u.o.z. oraz mimo deklaratoryjnego charakteru wpisu do rejestru zabytków, to dopiero wpis i poprzedzające go postępowanie obejmują zabytek ochroną odpowiednio właściwą i tymczasową (art. 7 pkt 1, art. 10 ust. 1 i 2 i art. 10 a ust. 1 u.o.z.). Jeśli przedmioty nie są wpisane do rejestru zabytków, to choć cechują się ustawowymi wartościami, nie będą podlegały ochronie wykonywanej przez organy administracji (art. 4 u.o.z.), a w wielu przypadkach także opiece właścicieli (art. 5 u.o.z.). Może być to związane z nieświadomością i niewiedzą właścicieli danych przedmiotów o ich wartościach lub niechęcią wszczynania postępowania administracyjnego w tym zakresie, z uwagi na konsekwencje wynikające z ograniczenia prawa własności. Jednocześnie trudno mówić o możliwości każdorazowego wszczęcia postępowania z urzędu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ nie może on być świadomy istnienia wszystkich ruchomości i nieruchomości, które powinny zostać ujęte jako zabytki w odpowiednim rejestrze.

³²⁵ *Moje dziedzictwo – co to takiego?*, https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy_tag/dziedzictwo-narodowe/, dostęp: 6.06.2023 r.

6. Podsumowanie

Podsumowując, należy uznać, że muzeum niepubliczne jest podmiotem niepublicznym wykonującym zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej. Przywołane w powyższym rozdziale formy przekazywania zadań publicznych podmiotom prywatnym nie są jednak adekwatne do działalności muzealnej. Jest to spowodowane szczególnym rodzajem działalności prowadzonej przez muzea, jaką jest ochrona dziedzictwa narodowego. Należy zaproponować rozwiązanie, które można odnieść do wszystkich muzeów niepublicznych. Właściwe wydaje się włączenie w drodze przepisów ustawy podmiotów niepublicznych w wykonywanie zadań publicznych z uwagi na przedmiot ich działalności. To owa działalność jest kluczowa dla stwierdzenia, czy podmiot faktycznie realizuje zadania publiczne.

Istotnym w poruszonym zagadnieniu jest również art. 6 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Dla uwydatnienia znaczenia kultury należy wskazać, że zapewnienie dostępu do kultury jest zadaniem publicznym. W literaturze obecny jest pogląd, że zadanie to powinno być realizowane przez państwo i samorząd³²⁶. Nie jest to jednak stwierdzenie właściwe nie tylko ze względu na możliwość szeroko rozumianego prywatyzowania zadań administracji świadczącej. Należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 1 u.p.o.d.k., zgodnie z którym działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Następnie w art. 5 ust. 1 u.p.o.d.k. stwierdza się, że podmioty prowadzące działalność kulturalną na zasadach określonych w art. 3 mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań państwowych. (Przypomnieć należy, że działalność kulturalna polega

³²⁶ P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury*, s. 139, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40004/PDF/08_Piotr_Schmidt.pdf, dostęp: 7.06.2023 r.

na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są między innymi muzea, zgodnie z katalogiem art. 2 u.p.o.d.k.). Muzea niepubliczne nie mogą jednak korzystać z dotacji z budżetu państwa³²⁷. Może mieć to związek z faktem, że działalność muzeów niepublicznych nie jest postrzegana jako realizowanie zadań publicznych. Jednostki te są błędnie postrzegane przez pryzmat organizatora, a nie przedmiot ich działalności³²⁸.

Z uwagi na powyższe można wskazać, że zapewnienie w przepisach u.o.m. możliwości organizowania muzeów przez podmioty prywatne będzie miało dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, rozszerzenie katalogu podmiotów realizującego zadania publiczne z zakresu kultury i strzeżenia dziedzictwa narodowego pozwala na odciążenie podmiotów publicznych. Po drugie, choć przepisy u.o.m. nie są doskonałe w tym zakresie, to w swoim założeniu mają pozwolić na objęcie wykonywania zadań przez muzea niepubliczne kontrolą i nadzorem państwa. Tym samym podmioty niepubliczne, choć włączone w realizację zadań publicznych z względną samodzielnością, mogą realizować tylko to, na co pozwalają przepisy ustawy. W istocie, choć mamy do czynienia z odpowiednim stosowaniem przepisów dotyczących muzeów publicznych, to muzea niepubliczne nie korzystają z tych samych możliwości co muzea publiczne. Nie mają dostępu do finansowania działalności z budżetu państwa, nie są traktowane na równi, jako podmioty wykonujące misję muzealną. Skutkiem takich rozwiązań jest powstała, także wśród przedstawicieli muzeów niepublicznych koncepcja muzeum jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, przyjętych w ustawie Prawo Przedsiębiorców.

³²⁷ <http://prywatnemuzea.pl/>, dostęp: 7.06.2023 r.

³²⁸ Warto zasygnalizować również fakt małej liczby orzeczeń sądów administracyjnych w kwestii organizacji, statusu i działalności muzeów niepublicznych. Można odnaleźć zaledwie kilka orzeczeń w tematyce muzeów niepublicznych, z czego większość dotyczy problematyki zbiorów muzeum. Zostały one przywołane w przypisach do tekstu niniejszej dysertacji.

Podkreślenia wymaga fakt, że działalność muzeów niepublicznych ma dla ochrony dziedzictwa narodowego takie samo znaczenie jak działania wykonywane przez muzea publiczne. Bez znaczenia powinien pozostawać podmiot organizujący muzeum, będący właścicielem muzealiów gromadzonych i eksponowanych w muzeach, gdyż sam fakt, że znajdują się one w posiadaniu tych jednostek czyni muzea jednostkami chroniącymi dziedzictwo narodowe. Z uwagi na poczynione rozważania należy podjąć próbę zaklasyfikowania muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjnego niepublicznego ze względu na wykonywane zadania publiczne, realizujące w swej istocie misję muzealną.

Rozdział 4 – Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny

1. Wstęp

Zadania administracji świadczącej wykonywane są co do zasady przez dwa podmioty publiczne – zakład i przedsiębiorstwo. Podział ten utrzymuje się także współcześnie, pomimo wielu nowych koncepcji prezentowanych w doktrynie prawa administracyjnego³²⁹. Z punktu widzenia porządku prawnego muzeum publiczne to zakład publiczny czy też zakład administracyjny³³⁰, a więc wyodrębniona organizacyjnie jednostka, która otrzymała od tworzącego ją podmiotu administracji publicznej zadania publiczne i pozostaje pod nadzorem i wpływem owego podmiotu³³¹. Celem niniejszej dysertacji jest udowodnienie, że muzeum niepubliczne również jest zakładem administracyjnym. Rozważenia wymagają zatem różne koncepcje zakładu administracyjnego przyjmowane przez przedstawicieli doktryny. Cechy zakładu wyróżnione przez autorów na przestrzeni lat powinny zostać skonfrontowane z cechami muzeum niepublicznego, aby można było wskazać na podobieństwa i różnice.

2. Pojęcie zakładu administracyjnego w polskiej doktrynie prawa

Geneza zakładu publicznego sięga osiemnastowiecznej Francji, choć pierwsze definicje tego pojęcia zaczęły pojawiać się w Europie dopiero na początku wieku XX. Funkcjonowanie tego podmiotu opierano na tak zwanej teorii służby publicznej (*service public*), zakładającej, że zadania z zakresu administracji świadczącej mogą wykonywać nie tylko organy administracji

³²⁹ Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład publiczny...*, s. 440.

³³⁰ Por. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 167. Autor wskazuje jednocześnie, że zakład publiczny może być prowadzony także przez podmioty prywatne, a status podmiotu prowadzącego nie ma wpływu na relacje zakładu z użytkownikami.

³³¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 204.

publicznej, ale również upoważnione przez nie podmioty, które posiadały osobowość prawną i były organizacyjne wyodrębnione z administracji publicznej³³². Koncepcja zakładu i definicja tego pojęcia pojawiła się także w doktrynie prawa niemieckiego, gdzie zakład był definiowany, między innymi przez O. Mayera i W. Jellinka, jako „zespół środków rzeczowych i osobowych w ręku państwa lub innego podmiotu administracji publicznej, trwale przeznaczony do spełniania szczególnych celów publicznych”³³³.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego pierwsze definicje zakładu administracyjnego pojawiały się w okresie międzywojennym. Na przestrzeni lat różni autorzy zwracali uwagę na inne zagadnienia definiujące zakład administracyjny. Tadeusz Bigo nazwał zakłady posiadające osobowość prawną zakładami samodzielnymi, wyróżniając także tak zwane zakłady mieszane³³⁴. Podobny punkt widzenia proponował Wit Klonowiecki, który wskazywał, że „zakłady publiczne samoistne są podmiotami administracji publicznej, będąc osobami prawnymi sprawują funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są zatem jedną z form decentralizacji”³³⁵.

Poglądy te nie były odosobnione, co zauważył Eugeniusz Ochendowski, stwierdzając, że „dzięki pracom T. Bigo i W. Klonowieckiego uwidacznia się związek doktryny polskiej z francuską, która również traktuje zakład publiczny jako formę decentralizacji”³³⁶. Podkreślił jednocześnie, że zakłady administracyjne mogą być tworzone również przez inne podmioty,

³³² Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny...*, s. 440.

³³³ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. 268, dz. cyt. w: Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny...*, s. 441.

³³⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 179; por. P. Lisowski, *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 177–178; A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

³³⁵ Zob. W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933, s. 221.

³³⁶ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 67; por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

w tym także osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej czy osoby fizyczne³³⁷.

Marek Elżanowski definiował zakład administracyjny jako względnie samodzielną państwową jednostkę organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest świadczenie usług o charakterze ciągłym i wyspecjalizowanym w sferze socjalnokulturowej³³⁸. Podkreślał, że stosunek nawiązujący się między organami i użytkownikami zakładu ma co do zasady charakter stosunku administracyjnoprawnego³³⁹.

Elżbieta Ura natomiast pod pojęciem zakładu rozumie względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, która jest wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, a której celem jest ciągłe i bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych³⁴⁰.

Jan Boć definiując zakład administracyjny, wyróżnił kilka cech, które będą punktem odniesienia do zaklasyfikowania muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjny. Są to³⁴¹:

- zakład administracyjny jest powołany do świadczenia usług niematerialnych, między innymi w dziedzinach oświaty, kultury czy ochrony zdrowia;
- powołanie zakładu leży w sferze obowiązków i uprawnień państwa;
- zakład administracyjny jest tworzony przez organy administracji publicznej;
- korzystanie z zakładu może być dobrowolne lub przymusowe;

³³⁷ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica”, nr 32, 1996, s. 203 i n.; por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 105.

³³⁸ M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 66–67.

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ E. Ura, op. cit., s. 237.

³⁴¹ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 96–98.

- korzystanie z zakładu może być ograniczone tylko dla jego użytkowników;
- między organami zakładu administracyjnego a jego użytkownikami nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny;
- między organami zakładu administracyjnego a jego użytkownikami wytwarza się stosunek władztwa administracyjnego podkreślający możliwość jednostronnego kształtowania pozycji prawnej i faktycznej użytkownika przez organ.

Jan Boć podkreśla jednakowoż, że zakład administracyjny nie musi mieć osobowości prawnej, gdyż nie jest ona niezbędna w sferze zadań, do których realizacji zostały powołane³⁴². Warto dodatkowo wskazać na pogląd Renaty Raszewskiej-Skałeckiej, która nawiązując do definicji zakładu zaproponowanej przez Jana Bocia, wskazuje, że zakład administracyjny świadczy usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej, mające służyć realizacji zadań publicznych. Stosunek prawny nawiązany między zakładem a jego użytkownikiem ma jednak charakter administracyjnoprawny³⁴³. Autorka stwierdza, że zakład administracyjny jest to ukonstytuowana jednostka organizacyjna świadcząca usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej (służące realizacji zadań publicznych), w ramach których stosunki prawne wiążące zakład z użytkownikiem mają charakter administracyjnoprawny¹⁸. W kontekście powyższego obecna jest koncepcja sprowadzająca stosunek nawiązywany między muzeum niepublicznym (tak naprawdę jego organizatorem) a użytkownikiem do stosunku usługobiorcy i usługodawcy. Obecna jest w literaturze przedmiotu koncepcja muzeum jako przedsiębiorcy³⁴⁴, którą poddano jednak dużej

³⁴² Ibidem, s. 96.

³⁴³ R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007, s. 61.

³⁴⁴ Zob. A. Żurawik, *Muzeum jako przedsiębiorca i jego działalność usługowa*, w: *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, red. A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz, Warszawa 2014.

krytyce z uwagi na powierzoną tym podmiotom misję muzealną. Problem ten został szerzej omówiony w ostatnim rozdziale dysertacji.

We współczesnej literaturze prawniczej wskazuje się na pewne kluczowe cechy zakładu administracyjnego. Jest to podmiot cechujący się jednością osób i rzeczy, powołany przez właściwe organy administracji publicznej lub za ich zezwoleniem dla bezpośredniego wykonywania określonych przepisami zadań o charakterze publicznym³⁴⁵. Wyróżnia się cztery elementy, które musi spełniać jednostka, by określać ją mianem zakładu administracyjnego. Są to: trwałe wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych wraz z oddaniem ich w zarząd określonych osób w celu bezpośredniego świadczenia usług; prawnie zagwarantowana względna samodzielność, publiczność zakładu oraz wykonywanie zadań w sferze socjalno – kulturalnej³⁴⁶.

W kontekście współczesnych cech zakładu administracyjnego, o których wspomina się w odniesieniu do aktualności tego pojęcia w prawie administracyjnym należy wskazać na coraz śmielsze oznaczenie nietypowych dla zakładu cech, świadczących o ich zróżnicowaniu. Widoczne jest zjawisko korzystania przez zakłady administracyjne z form prywatnoprawnych. Coraz wyraźniej wskazuje się również na tak zwane zakłady niepubliczne. Nie odpowiada to do końca koncepcji zakładu administracyjnego *sensu stricto*, ale postępuje za współczesnymi tendencjami w prawie administracyjnym, które coraz częściej podąża w kierunku prywatyzacji prawa publiczne (choć wyróżnia się także koncepcję publicyzacji prawa prywatnego)³⁴⁷.

³⁴⁵ P. Przybysz, op. cit., s. 168.

³⁴⁶ Zob. M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 184–188; por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1996, s. 62–65; J. Boć, *Zakłady administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2007, s. 164–166; B. Dolnicki, *Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 53.

³⁴⁷ P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 192.

Koncepcja zakładu administracyjnego ewoluuje³⁴⁸. W doktrynie aktualnie widoczny jest również podział na zakłady administracyjne państwowe, samorządowe i prywatne³⁴⁹. Koncepcję wyróżniającą zakłady administracyjne niepubliczne czy też prywatne poddaje jednak jednoznacznej krytyce Irena Lipowicz wskazując, że „jest to zupełne kuriozum w świetle klasycznej teorii prawa administracyjnego³⁵⁰”.

Podkreśla się, że cechą wspólną wszystkich zakładów jest to, iż podmiot ten świadczy usługi na rzecz pewnej grupy użytkowników tego zakładu, a jednocześnie dysponuje wobec użytkowników władztwem zakładowym³⁵¹. Jednocześnie, celem uzupełnienia powyższych rozważań, warta przywołania jest definicja zaproponowana w projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, gdzie w art. 5 pkt 10 zakładem publicznym określono „jednostkę organizacyjną stanowiącą zespół osób, rzeczy i praw majątkowych, utworzoną na podstawie ustawy, wyodrębnioną z aparatu administracji państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonującą samodzielnie, ale pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej, zadania publiczne z zastosowaniem form właściwych władzy publicznej, uprawnioną do podejmowania działań władczych wobec osób będących jej użytkownikami albo znajdujących się na jej terenie z innych powodów³⁵²”.

³⁴⁸ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut...*, s. 29 i n.

Wskazać można jednocześnie, że instytucja zakładu często porównywana jest z instytucją korporacji, której niektóre cechy mogą wydawać się analogiczne do cech zakładu administracyjnego. Podstawową cechą korporacji jednak, jednocześnie wykluczającą możliwość określenia muzeum tym mianem, jest istnienie stosunku prawnego członkostwa. Członkowie korporacji, wpływając na funkcjonowanie i działanie korporacji decydują o jej celach, a jednocześnie mogą liczyć na realizację ich interesów osobistych lub majątkowych. Por. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Rozdział I. Istota korporacji*, w: *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019, Lex 2022.

³⁴⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 451.

³⁵⁰ I. Lipowicz, *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 204.

³⁵¹ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 110–111.

³⁵² Druk sejmowy nr 3942, Sejm VI kadencji,

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf), dostęp: 25.10.2022 r.

3. Muzeum niepubliczne jako zakład administracyjny

W kontekście poruszanej w niniejszej rozprawie problematyki i przywołanych dotychczas koncepcji, jednoznacznie stwierdza się, że muzeum publiczne to zakład administracyjny realizujący zadania z zakresu administracji świadczącej. Podmiot ten został w taki sposób określony już w doktrynie prawa administracyjnego. Eugeniusz Ochendowski zaklasyfikował muzeum jako zakład otwarty, działający w zakresie kultury i sztuki³⁵³. Zbigniew Leoński zalicza muzea publiczne wprost do kategorii zakładów administracyjnych³⁵⁴. Niewątpliwie posiada ono wyodrębnione środki rzeczowe oraz osobowe, a zatem kadrę muzealników i pozostały personel. Środki te zgromadzone są w celu świadczenia usług w ramach realizacji ustawowego celu muzeum, jakim jest, zgodnie z art. 1 u.o.m., 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. Usługi świadczone przez muzea mają w większości charakter niematerialny i są skierowane do ogółu społeczeństwa³⁵⁵. Istotny pozostaje fakt nienastawienia na zysk, który koresponduje zarówno z definicją legalną muzeum z art. 1 u.o.m., jak i z cechą zakładu administracyjnego, który nie powinien dążyć do osiągnięcia zysku, a tym samym nie może być utożsamiany z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą³⁵⁶. Sytuacja, w której zakład publiczny, w tym muzeum, wprowadza opłaty za świadczone usługi w celu osiągnięcia zysku, jest, jak wskazuje Stanisław Biernat, pierwszym krokiem do prywatyzacji

³⁵³ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 123–124.

³⁵⁴ Z. Leoński, op. cit., s. 111–115.

³⁵⁵ K. Zalańska, *Muzeum publiczne...*, s. 133–136.

³⁵⁶ P. Przybysz, op. cit., s. 169.

zadań publicznych³⁵⁷. Dodatkowo muzeum publiczne może tworzyć prawo zakładowe, a więc jednostronnie kształtować sytuację prawną swoich użytkowników³⁵⁸. Dysponuje w związku z tym władztwem organizacyjnym i zakładowym, których granice powinien jednak wyznaczać cel postawiony przed muzeum. Kształtowanie stosunków między podmiotem muzeum a jego użytkownikami jest możliwe dzięki tworzonemu statutom, regulaminom oraz wydawanym poleceniom³⁵⁹.

Status muzeum publicznego jako zakładu administracyjnego nie budzi zatem wątpliwości. Wymaga jednak wyjaśnienia, że muzeum publiczne od muzeum niepublicznego różni się jedynie podmiotem założyciela, gdyż przedmiot działalności pozostaje taki sam. Analizując status muzeów niepublicznych, kluczowy dla postawionych we wstępie do rozprawy tez, należy przywrócić się temu zagadnieniu w kontekście przywołanych definicji i cech zakładu administracyjnego po to, by rozważyć, czy muzeum niepubliczne nosi cechy zakładu administracyjnego i udowodnić, że może ono być traktowane jak zakład administracyjny.

W tym miejscu warto wskazać na poglądy Zbigniewa Czarnika i Jerzego Posłusznego, według których „wydaje się, że dzisiaj najważniejszą przydatność należy widzieć w podziale zakładów publicznych na: państwowe, samorządowe i prywatne”³⁶⁰. Autorzy za słuszną uznają konstatację, że przymiotnik „publiczny” ma się odnosić przede wszystkim do charakteru zadań, jakie zakład poprzez swoją działalność realizuje. Podają, że wykonywanie zadań publicznych przez podmioty prywatne wywodzi się z doktryny francuskiej i niemieckiej. W Polsce poglądy takie były

³⁵⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 39-40.

³⁵⁸ Kwestia ta była przedmiotem dyskusji w gronie prawników i muzealników w związku z wydanym przez SOKiK orzeczeniem z 5.03.2010 r., Am C 1145/09, w sprawie zakazu fotografowania. Zagadnienie zostało omówione we wcześniejszej części pracy. Por. K. Zalańska, *Co zwiedzający...*, s. 199 – 200; K. Zalańska, *Muzeum publiczne...*, s. 130–131.

³⁵⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 468; por. J. Jendrośka, *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 165.

³⁶⁰ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 455.

prezentowane także w okresie powojennym, między innymi przez Stanisława Kasznicę³⁶¹ czy Jerzego Starościa³⁶². Zbigniew Czarnik i Jerzy Połuszny aprobują wyodrębnienie zakładów administracyjnych prywatnych, które „upubliczniają się” poprzez wykonywanie zadań publicznych. Autorzy wyróżniają następujące cechy tych podmiotów:

- 1) „wyposażenie w prerogatywy władztwa publicznego;
- 2) wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej;
- 3) działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego;
- 4) podległość nadzorowi organów administracji publicznej;
- 5) powierzanie zadań w określonej formie upoważnienia, które powinno wynikać bezpośrednio z ustawy”³⁶³.

Wszystkie powyższe cechy można wyróżnić także w działalności muzeów niepublicznych.

Po pierwsze, muzeum niepubliczne wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej. Zagadnienie to zostało omówione we wcześniejszej części rozprawy. Należy podkreślić, że muzea publiczne i niepubliczne wykonują identyczne zadania urzeczywistniając tożsamą misję, przez którą realizują konstytucyjne prawo każdego obywatela do korzystania z dóbr kultury. Należy jednak zwrócić uwagę, że prócz wykonywania określonej działalności istotne jest także działanie zgodne z przepisami u.o.m. Muzea niepubliczne powinny działać zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 u.o.m. Realizując misję muzealną, muzeum nie może prowadzić działalności gospodarczej nastawionej wyłącznie na osiągnięcie zysku. Dochody z takiej działalności powinny być przeznaczone jedynie na działalność ustawową tego podmiotu. Istotny w poruszonym zagadnieniu jest również art. 6 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej

³⁶¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1946, s. 86.

³⁶² J. Starościan, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 66.

³⁶³ Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład publiczny...*, s. 457.

źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Dla uwydatnienia znaczenia kultury należy wskazać, że zapewnienie dostępu do kultury jest zadaniem publicznym. W literaturze obecny jest pogląd, że zadanie to powinno być realizowane przez państwo i samorząd³⁶⁴. Nie jest to jednak stwierdzenie właściwe nie tylko z uwagi na możliwość szeroko rozumianego prywatyzowania zadań administracji świadczącej. Należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 1 u.p.o.d.k., zgodnie z którym działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Następnie w art. 5 ust. 1 u.p.o.d.k. stwierdza się, że podmioty prowadzące działalność kulturalną na zasadach określonych w art. 3 mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań państwowych. Muzea niepubliczne nie mogą jednak korzystać z dotacji z budżetu państwa³⁶⁵. Może mieć to związek z faktem, że działalność muzeów niepublicznych nie jest postrzegana jako realizowanie zadań publicznych. Muzea niepubliczne oraz ich status prawny są błędnie określane przez pryzmat organizatora, a nie przedmiot ich działalności. Warto również zasygnalizować również fakt małej liczby orzeczeń sądów administracyjnych w kwestii organizacji, statusu i działalności muzeów niepublicznych. Można odnaleźć zaledwie kilka orzeczeń w tematyce muzeów niepublicznych, z czego większość dotyczy wyłącznie problematyki zbiorów muzeum.

Po drugie, muzea niepubliczne, dysponują władztwem zakładowym, które uznaje się za część władztwa administracyjnego³⁶⁶. Należałoby przyjąć za właściwe definiowanie władztwa zakładowego jako „uprawnienie do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych przez akty o charakterze ogólnym (regulaminy) i indywidualnym (polecenia) kierowane do użytkowników zakładu”³⁶⁷. Odróżnia to władztwo zakładowe od *imperium*, które wymaga wyraźnej delegacji organów władzy państwowej i jest możliwe

³⁶⁴ P. Schmidt, op. cit., dostęp: 7.06.2023 r.

³⁶⁵ <http://prywatnemuzea.pl/>, dostęp: 7.06.2023 r.

³⁶⁶ Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny...*, s. 466.

³⁶⁷ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 178; por. Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny...*, s. 489.

do realizacji wyłącznie przez organy zakładów administracyjnych publicznych³⁶⁸.

Z poglądem odnoszącym się do nawiązywanego między zakładem a jego użytkownikiem stosunku dyskutuje Aleksander Jakubowski, podając, że nierzadko nie jest możliwe jednoznaczne określenie charakteru tego stosunku. Autor podaje w wątpliwość sytuację, w której świadczenie usług należących do katalogu zadań publicznych jest odpłatne i wprost odwołuje się tu do przykładu muzeum, które, nawet jeśli jest podmiotem publicznym, nawiązuje z użytkownikiem także stosunek o charakterze cywilnoprawnym³⁶⁹. Stąd autor proponuje, aby stosunek zakładu z użytkownikiem nie był traktowany jako *stricte* administracyjnoprawny, ale podlegający zainteresowaniu prawa publicznego³⁷⁰. Autor odwołuje się do postulatu Ewy Stefańskiej, aby wyodrębnić zakłady niepubliczne, wzorem francuskich zakładów użyteczności publicznej. Zdaniem autorki można w tej grupie wyróżnić szkoły niepubliczne, prywatne galerie sztuki czy niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej³⁷¹. W swojej koncepcji autorka zwraca jednak uwagę, że współczesna doktryna prawa administracyjnego nie stoi na jasnym stanowisku, czy zakłady takie mogą być tworzone także przez podmioty prawa prywatnego³⁷². Należy przychylić się do tego poglądu, zwłaszcza jeśli podmiot prywatny realizujący zadania zakładu administracyjnego został

³⁶⁸ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 468.

³⁶⁹ Stanowisko to wymaga jednak pewnej dyskusji zwłaszcza, że muzeum nie jest odosobnionym przykładem podmiotu wykonującego odpłatnie zadania publiczne. Za przykład podać można chociażby publiczne szkoły wyższe, które prowadzą odpłatne studia niestacjonarne lub podyplomowe.

³⁷⁰ A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 528–529. K. Zalasińska stoi na stanowisku, że brak tu stosunku administracyjnoprawnego, co odróżnia muzea publiczne od niepublicznych. K. Zalasińska, *Muzeum publiczne...*, s. 135.

³⁷¹ A. Jakubowski, *W kwestii aktualności...*, s. 535 i n. Zob. E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, Lublin 2010, s. 93–108.

³⁷² E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, Lublin 2010, s. 106.

wpisany do właściwego rejestru³⁷³. Należy tym samym, mimo prywatnoprawnego charakteru tego podmiotu odróżnić go od przedsiębiorstwa z uwagi na podejmowaną działalność skorelowaną z realizacją zadań publicznych³⁷⁴.

Przywołane stanowiska negujące charakter stosunku łączącego muzeum niepubliczne z jego użytkownikiem wymagają refleksji, gdyż kluczowy wydaje się przedmiot działalności, a nie założyciel muzeum. Niezależnie od podmiotu organizatora w muzeum wydaje się akty prawa zakładowego, czyli statut (muzeum publiczne) lub regulamin (muzeum niepubliczne) oraz regulamin dotyczący szczególnej kategorii spraw, na przykład regulamin zwiedzania, regulamin korzystania ze zbiorów, regulamin udostępniania zbiorów. Oba rodzaje aktów zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do użytkowników muzeum. Kształtują one sytuację użytkownika muzeum w sposób władczy, gdyż nakładają na niego pewne obowiązki (na przykład zwiedzanie jedynie wyznaczonej części, zakaz fotografowania z lampą błyskową), a jednocześnie dają możliwość nałożenia na niego sankcji (na przykład nakaz opuszczenia muzeum) w przypadku niepodporządkowania się przepisom regulaminu. Przytoczone zagadnienia dają podstawy twierdzić, że stosunek łączący muzeum niepubliczne z jego użytkownikiem nosi cechy stosunku administracyjnoprawnego.

Po trzecie, organ zarządzający, którym jest dyrektor muzeum niepublicznego, pełni funkcje tożsame z funkcjami dyrektora muzeum publicznego. Organ ten dysponuje władztwem zakładowym, które realizuje się między innymi w wydawaniu regulaminu zwiedzania i funkcjonowania muzeum. Kompetencje dyrektora muzeum niepublicznego zostały zebrane i opisane w dalszej części dysertacji, poświęconej analizie regulaminów

³⁷³ R. Michalska-Badziak, *Zakład publiczny (administracyjny)*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 260–261.

³⁷⁴ *Ibidem*.

wybranych muzeów niepublicznych. Należy jednak zauważyć, że w ujęciu funkcjonalnym muzeum niepubliczne może i powinno być traktowane jako podmiot administrujący.

Po czwarte, między użytkownikiem muzeum niepublicznego a muzeum niepublicznym nawiązuje się identyczny stosunek jak w przypadku muzeum publicznego. Zwiedzający staje się podporządkowany aktom prawa zakładowego i może zostać poddany przymusowi w przypadku niepodporządkowania się przepisom tych aktów, na przykład regulaminowi zwiedzania.

Dodatkowo, choć nie definiuje to samego zakładu administracyjnego, jednak może okazać się istotne dla oceny działalności muzealnej, muzeum niepubliczne może posiadać i niejednokrotnie posiada w swoich zasobach zbiory równie cenne co muzeum publiczne. Może o tym świadczyć fakt, że do Państwowego Rejestru Muzeów wpisano muzea niepubliczne, podczas gdy nie wszystkie muzea publiczne znajdują się w tym rejestrze. Wpis do rejestru świadczy o wysokim poziomie posiadanych zbiorów, które często cenniejsze od publicznych pozostają w rękach prywatnych.

Można również zasygnalizować, że status pracownika muzeum niepublicznego nie różni się od statusu pracownika muzeum publicznego. W obu tych jednostkach pracownik ma status muzealnika i powinien podlegać zasadom etyki muzealniczej, a także spełniać wymagania polskich przepisów prawa muzeów. Wątek muzealnika, jako pracownika muzeum niepublicznego został omówiony w rozdziale poświęconym organizacji muzeów.

4. Podsumowanie

Podsumowując przywołane poglądy i analizując poczynione rozważania, nie sposób w kontekście działalności muzeów odmówić trafności koncepcji niepublicznego zakładu administracyjnego, która choć modyfikuje długoletnią tradycję rozumienia pojęcia zakład administracyjny, to pozwala dostosować pojęcie to do współczesnych zjawisk prywatyzacji zadań

administracji publicznych. Pomimo jednoznacznej krytyki tego rodzaju koncepcji, między innymi przez uprzednio przywołaną Irenę Lipowicz, można zdaniem autorki rozprawy przyjąć, że uznanie muzeum niepublicznego jako podmiotu wykonującego zadania publiczne za zakład administracyjny jest zagadnieniem słusznym i wartym rozważenia przez ustawodawcę i przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego oraz prawa muzeów.

Przywołane koncepcje autorów, zwłaszcza Zbigniewa Czarnika i Jerzego Posłusznego, pozwalają na uznanie postawionej na początku rozprawy hipotezy za słuszną. Realizacja zadań publicznych przez muzeum niepubliczne, jako przedmiot działalności tej jednostki, stawia muzeum niepubliczne na równi z muzeum publicznym. Należy sądzić, że osoba organizatora muzeum jest kwestią drugorzędną i nie może mieć kluczowego znaczenia dla określenia statusu prawnego muzeum założonego przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Należy zwrócić uwagę na skutki uznania muzeum niepublicznego za zakład administracyjny. Po pierwsze, stwierdzenie to daje możliwość wzmocnienia pozycji muzeów niepublicznych jako podmiotów wykonujących zadania publiczne z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego. Działalność muzeum niepublicznego jest tożsama z działalnością muzeum publicznego. Jednostki te jednakowo muszą realizować zadania wymienione w art. 2 u.o.m., aby wypełnić postawioną przed nimi misję muzealną. Rdzeniem tej misji jest obowiązek zachowania w należytych stanie zgromadzonych zbiorów muzealnych i udostępnienie ich w celach ekspozycyjnych użytkownikom muzeum. Nie różnicuje się zadań muzeów ze względu na podmiot założyciela. Niewłaściwe jest wobec tego traktowanie tych jednostek w odmienny sposób, z podkreśleniem wyższości muzeów publicznych.

Po drugie, konsekwencją tożsamości zadań postawionych przed muzeami powinno być jednakowe finansowanie tych jednostek. W obecnym

stanie prawnym muzea niepubliczne są finansowane wyłącznie ze środków właściciela. Co do zasady nie ma możliwości uzyskać dofinansowania działalności muzeum niepublicznego ze środków budżetu państwa. Tymczasem muzea publiczne na takie środki mogą liczyć. Nie są udzielane również dotacje celowe na realizację zadań państwowych, pomimo ich realizacji. Jediną możliwością jest skorzystanie z procedury przewidzianej w art. 73 u.o.z. Stąd zrodziła się koncepcja traktowania muzeum niepublicznego jako przedsiębiorcy, co nie może zasłużyć na aprobatę. Przedsiębiorcą nazwać można jedynie założyciela muzeum, prowadzącego działalność gospodarczą, z której uzyskane środki zostaną przeznaczone na utrzymanie i prowadzenie działalności muzealnej. Podstawowej działalności muzealnej nie powinno się określać mianem działalności gospodarczej z uwagi na konieczność realizacji misji muzealnej. To właśnie misja muzealna określona przepisami u.o.m. wyróżnia muzea i ich działalność na tle innych jednostek. Muzea jako jedyne podmioty, zgodnie z przepisami u.o.m., realizują zadania odnoszące się do gromadzenia, konserwacji, przechowywania i udostępniania zbiorów obiektów dziedzictwa kulturowego. W skład tych zbiorów wchodzi często ruchomości i nieruchomości mające status zabytku, co tym bardziej powinno wzmacniać pozycję muzeów niepublicznych. Dodatkowo funkcjonują muzea niepubliczne wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów z uwagi na wysoki poziom merytoryczny posiadanych zbiorów (Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach czy Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego), podczas gdy nie wszystkie muzea publiczne są wpisane do tego rejestru.

Po trzecie, nie powinno być wątpliwości, że regulaminy korzystania wydawane w muzeum niepublicznym mają charakter prawa zakładowego, a użytkownicy muzeów niepublicznych są im podporządkowani w momencie korzystania z usług muzeum. Sytuacja znów jest analogiczna do zakładów administracyjnych, za które w doktrynie są uznawane muzea publiczne. Służą one utrzymaniu zakładowego porządku i są dwustronnie zobowiązujące

i uprawniające. W treści regulaminów korzystania z muzeów niepublicznych znaleźć można również przepisy dyscyplinarne, pozwalające na poddanie użytkowników zakładu władztwu zakładowemu i przepisom przymusu bezpośredniego, włącznie z usunięciem z zakładu w przypadku naruszenia przepisów. Również regulamin organizacyjny nadawany przez organizatora nosić będzie cechy przypisywane statutom:

- 1) postanowienia dotyczą celu prowadzenia zakładu i stosunków z innymi jednostkami;
- 2) postanowienia normują wewnętrzne funkcjonowanie zakładu, stosunki między poszczególnymi organami i występowanie w imieniu zakładu;
- 3) postanowienia określają prawa i obowiązki użytkowników zakładu³⁷⁵.

Wreszcie dyrektor muzeum niepublicznego ma status organu zarządzającego i podmiotu administrującego muzeum niepublicznym. Jego pozycja nie różni się od pozycji dyrektora muzeum publicznego. Organy wykonują te same funkcje, które określa odpowiednio statut lub regulamin muzeum.

Należy również zauważyć, że w konsekwencji poczynionych rozważań, muzea niepubliczne podlegać powinny tym samym przepisom i regułom postępowania co muzea publiczne. Wynika to nie tylko z odpowiedniego stosowania przepisów, ale także z faktu, że sam ustawodawca w tekście u.o.m. nie rozróżnia niejednokrotnie, o jakie muzeum chodzi (na przykład kwestia bezpłatnego wejścia do muzeum raz w tygodniu z art. 10 ust. 1 u.o.m.). Przyjmując słuszność założenia, że muzeum niepubliczne jest zakładem administracyjnym i wykonuje zdania publiczne tożsame dla wszystkich rodzajów muzeów, nie jest zasadne, aby prawa i obowiązki tych muzeów były inne od instytucji państwowych

³⁷⁵ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 191.

i samorządowych. Wykonywanie zadań publicznych i podleganie przepisom prawa publicznego pozostaje kluczowym elementem uznania muzeum niepublicznego za zakład administracyjny.

Poczynione dotychczas rozważania zostały uzupełnione i wzmocnione w swojej argumentacji o analizę regulacji szczegółowych z regulaminów organizacyjnych kilku muzeów niepublicznych, która została przeprowadzona w kolejnym rozdziale.

Rozdział 5 – Organizacja i funkcjonowanie muzeów niepublicznych

1. Wstęp

W obliczu poczynionych dotychczas rozważań oraz dla uzasadnienia założeń dysertacji należało sformułować nową definicję muzeum niepublicznego, by wyraźnie zaznaczyć podobieństwa i różnice między muzeum niepublicznym a publicznym. W niniejszym rozdziale poruszone zostały wątki organizacyjne muzeów niepublicznych. Omówiono kwestię kluczową dla działalności muzealnej, jaką jest realizacja misji muzealnej. Zostały skomentowane przepisy dotyczące tworzenia muzeów. W kontekście niedoskonałości tej procedury zaproponowano postępowanie na podstawie przepisów k.p.a. Zanalizowano regulaminy muzeów niepublicznych otrzymane od 51 jednostek. Skomentowano kwestię finansowania działalności muzeów oraz jej zakończenie. Rozważania te będą niejako słowem wstępnym do zaproponowanej w podsumowaniu tego rozdziału definicji muzeum niepublicznego.

Działania muzeów są przedmiotem dynamicznych zmian na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. „Muzeum nie jest już od dawna świątynią sztuki odwiedzaną przez nielicznych znawców, którzy w samotności i ciszy odprawiają akty strzeliste do artystów i arcydzieł”³⁷⁶. Tradycyjne postrzeganie muzeum i jego działalności wypierane jest przez postulaty tak zwanej „nowej muzeologii”. Przedstawiciele tego nurtu wskazują jednak, że jest to pożądane zjawisko wspierające rywalizację ewolucji muzeów z klasyczną wizją tych instytucji³⁷⁷.

Pojęcie „nowej muzeologii” zostało wprowadzone przez Petera Vergo w jego pracy pod tym samym tytułem, wydanej w latach 80. XX wieku, jako określające przemiany zachodzące w muzealnictwie pod koniec XX wieku.

³⁷⁶ K. Pomian, *Kilka myśli o przyszłości muzeum*, „Muzealnictwo”, nr 55, 2014, s. 9.

³⁷⁷ Por. M. Borusiewicz, op. cit., s. 101 i n.

Model muzeum nowoczesnego lub modernistycznego jest wynikiem postępu cywilizacyjnego i przemian społecznych następujących już od XVIII wieku w Europie. Pojęcie „nowej muzeologii” następnie używane było przez G. H. Riviere’a, założyciela ICOM. Twórca pojęcia wskazał, że zauważa „stan powszechnego rozczarowania tradycyjną muzeologią”³⁷⁸.

Fundamentem koncepcji nowej muzeologii jest przekonanie, że muzeum nie może koncentrować się w swoich działaniach wyłącznie na kolekcjonowaniu i zapewnieniu ochrony zgromadzonym przedmiotom, ale przede wszystkim na budowaniu tożsamości lokalnych społeczności i wzmacnianiu więzi z nimi³⁷⁹. Skrytykowano pogląd określający muzeum i muzealników mianem autorytetu w zakresie dziedzictwa kultury, zbiorów i ekspozycji. Podstawą koncepcji zwanej też *ecomuseum* miał stać się większy udział lokalnej społeczności oraz wykorzystanie wiedzy mieszkańców, zwłaszcza w temacie lokalnego dziedzictwa kultury³⁸⁰. Muzea tego rodzaju są rodzajem rozproszonej sieci aktywności organizowanych nie tylko przez podmiot prowadzący muzeum, ale także przez lokalnych działaczy, producentów, rzemieślników i twórców. Otwartość muzeów jest kluczowa przede wszystkim dla muzeów publicznych, które są określane jako bardziej tradycyjne niż niepubliczne, gdyż kierują się zasadami hierarchii i regułami postępowania charakterystycznymi dla XX wieku. Nowa muzeologia zakłada również odejście od zamkniętych w magazynach zbiorów i wykorzystanie ich nie tylko w celach ekspozycyjnych, ale również dla edukacji muzealnej czy badań naukowych, z zachowaniem zasad ochrony zbiorów³⁸¹. W Polsce zagadnieniami nowej muzeologii zajmowali się jako

³⁷⁸ P. Vergo, *The New Museology*, Londyn 1997, s. 3.

³⁷⁹ P. Vergo, *Milczący obiekt*, A. Łyda (przeł.), w: *Muzeum sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005, s. 313–334.

³⁸⁰ A. Tołysz, *Muzeum w procesie. Wybrane tendencje w muzealnictwie XX wieku*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, s. 98–99, DOI: 10.5604/01.3001.0014.2477.

³⁸¹ Por. A. Rottermund, *Muzea – perspektywy*, „Muzealnictwo”, nr 56, 2016, s. 3–15; por. M. Zając, *Nowa muzeologia, lub jak spojrzeć w oczy Meduzie*, w: *Muzeum Sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005, s. 335–344 i 369–378.

pierwsi Maria Popczyk³⁸² i Piotr Piotrowski³⁸³. Koncepcja ta wciąż ma jednak wielu oponentów.

Andrzej Rottermund sformułował kilka prognoz odnoszących się do przyszłości muzealnictwa i działalności muzeów. Po pierwsze, muzeum pomimo zachodzących w muzealnictwie zmian nadal ma realizować swój podstawowy cel, jakim jest gromadzenie, ochrona i konserwacja zbiorów. Jest to kluczowe dla realizowania ustawowych celów strzeżenia dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego przez muzea. Po drugie, muzea mają być otwarte na wykorzystanie dzieł w inny sposób, niż tylko podczas ekspozycji. Chodzi o udostępnianie dzieł na wystawy czasowe, także zagraniczne, udostępnianie obiektów do badań naukowych czy podczas lekcji muzealnych, również w formie zdigitalizowanej. Ma to doprowadzić do odejścia od konwenansów i rygorów charakterystycznych dla tradycyjnego postrzegania muzeum. Po trzecie, muzea publiczne mają zintensyfikować działania marketingowe, aby sprostać dynamice rozwoju muzealnictwa niepublicznego i potrzebom społecznym. Wreszcie muzea mają być miejscem dyskursu społecznego i politycznego, gdzie proponowane ekspozycje nie odnoszą się tylko do zgromadzonych dzieł i ich historii, ale także do aktualnych problemów i przemian społecznych i gospodarczych³⁸⁴.

Muzea muszą jednak realizować tak zwaną misję muzealną, a więc gromadzić i przechowywać zbiory, w tym zabytki, nad którymi sprawować mają należytą opiekę, zgodną z przepisami u.o.z. Opieka nad zabytkami została zdefiniowana w art. 5 u.o.z. Obejmuje ona naukowe badanie i dokumentowanie zabytku; prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenie i utrzymanie zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;

³⁸² *Muzeum Sztuki. Od Luwru do Bilbao*, red. M. Popczyk, Katowice 2006.

³⁸³ P. Piotrowski, *Muzeum krytyczne*, Poznań 2011.

³⁸⁴ A. Rottermund, *Muzea-perspektywy...*, s. 13.

popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Charakter działań obejmujących opiekę nad zabytkami jest zindywidualizowany, a norma prawna nakłada na dysponenta zabytku obowiązek działania i faktycznej dbałości o zabytek³⁸⁵. W przypadku muzeum niepublicznego obowiązek opieki będzie nałożony na organizatora muzeum, gdyż to on pozostaje właścicielem zgromadzonych zbiorów. Tym samym, w przypadku zabytków nieruchomych, które są elementem muzeum niepublicznego, właściciel będzie związany także uprawnieniami i obowiązkami wynikającymi z przepisów u.o.z. (np. art. 36 u.o.z.)³⁸⁶.

2. Realizacja celów ustawowych a misja muzeum niepublicznego

Muzea niepubliczne poprzez swoją działalność realizują misję muzealną wspólną, jak już zostało to wskazane, dla wszystkich rodzajów muzeów. Punktem wyjścia dla administracyjnoprawnych rozważań w tym zakresie powinno być określenie prawnych uwarunkowań podejmowanej przez muzea działalności. Należy wskazać przede wszystkim na przepisy art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji, które odnoszą się w swojej treści do dziedzictwa kultury. Istotną rolę odgrywają tu pojęcia dóbr kultury, dziedzictwa kultury i dziedzictwa narodowego, zdefiniowane w pierwszym rozdziale opracowania.

Jan Pruszyński przyjmuje, że „dziedzictwo 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 część”³⁸⁷. Wielu przedstawicieli doktryny twierdzi, że takie postrzeganie dziedzictwa

³⁸⁵ J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami, wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków”, nr 2, 2014, s. 57–58; por. K. Zeidler, *Leksykon prawa...*, s. 212, 222.

³⁸⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 18.01.2011 r., II SA/Wr 679/10, LEX nr 755665.

³⁸⁷ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2002, s. 3.

kulturowego może mieć swoje odniesienie do preambuły Konstytucji, gdzie wskazano na zobowiązanie narodu do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co najcenniejsze z ponad tysiącletniego dorobku³⁸⁸. Wraz z przyjętą treścią art. 5 Konstytucji rodzi się obowiązek podjęcia przez państwo aktywności związanej ze strzeżeniem i ochroną dziedzictwa kultury, która tym samym jest zadaniem publicznym. Paweł Sarnecki przyjmuje, że wymóg strzeżenia i ochrony dziedzictwa ma odnosić się do wszystkich „czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego”³⁸⁹. Formułuje on takie wnioski podnosząc, że ochroną winny być objęte nie tylko elementy dziedzictwa świadczące o wielkości i będące powodem do dumy, ale także te przypominające o porażkach narodu³⁹⁰. To może i powinno być wynikiem apolitycznej działalności muzeów związanej z ustawowym upowszechnianiem podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, a także z kształtowaniem wrażliwości poznawczej i estetycznej.

Jak wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne w swoich orzeczeniach „muzeum niejako realizuje misję publiczną, kształtuje odpowiednie wzorce osobowe i postawy społeczne rzeszy odbiorców, jest kreatorem kultury”³⁹¹. Powyższe stwierdzenia pozwalają sądzić, że misja muzealna jest czymś doniosłym i ma być realizowana wyłącznie przez podmioty wykwalifikowane, spełniające ustawowe wymogi. Misja muzealna będzie kształtowana nie tylko w przepisach u.o.m., ale także przez

³⁸⁸ Komentarz do art. 5, w: *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t.1, Warszawa 2016, Legalis; K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 60–61; K. Zeidler, *Pojęcie dziedzictwa narodowego w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004, s. 187–188; A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3, 2013, s. 57–59.

³⁸⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, w: *Komentarz do Konstytucji RP*, t. 5, Warszawa 2007, s. 2; P. Sarnecki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 5, LEX 2022.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ Wyrok WSA w Kielcach z 16.01.2020 r., I SA/Ke 431/19, LEX nr 2775866; por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.02.2022 r., I SA/Go 406/21, LEX nr 3320951; postanowienie WSA w Białymstoku z 25.10.2017 r., I SA/Bk 641/17, LEX nr 2391476; wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2018 r., I SA/Po 285/18, LEX nr 2505621.

Konstytucję RP, w której stanowi się o funkcji ochronnej państwa w odniesieniu do elementów dziedzictwa kultury, zwłaszcza dziedzictwa narodowego.

Misja muzealna to pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem cele muzeum i zakres jego działalności, zgodny z przepisami u.o.m.³⁹². Granice misji muzealnej są niejako wyznaczone przez definicję legalną muzeum. Jak wskazują Ziemowit Cieślik i Irena Lipowicz: „w przypadku podmiotów prywatnych realizujących misję muzealną granice tej misji określają taki obszar ich (zasadniczo) swobodnych działań, wyrażających się w realizowaniu przysługujących im wolności i praw, który podlega regulacji ustawy o muzeach. W przypadku podmiotów publicznych realizujących misję muzealną, które z założenia nigdy nie działają swobodnie, ponieważ ich działalność podporządkowana jest rygorom konstytucyjnej zasady legalizmu”³⁹³.

Misja muzealna realizuje się przede wszystkim w organizowaniu wystaw przez muzeum³⁹⁴, choć nie jest to jedyne zadanie tych podmiotów. Przepis omawianego już art. 2 u.o.m. wskazuje na działania stojące przed muzeum dla wypełnienia omawianej misji. Wyliczenie zadań ma charakter otwarty³⁹⁵. Realizacja misji muzealnej jest jednak inna niż w poprzednich stuleciach. Dwudziesty pierwszy wiek przyniósł ograniczenie tradycyjnego, dawnego sposobu postrzegania muzeum. Dziś, jak bardzo obrazowo wskazuje

³⁹² M. Niezabitowski, *Czy muzeum potrzebuje nowej definicji?*, w: *I Kongres Muzealników Polskich*, red. M. Wysocki, Warszawa 2015, s. 35–46; por. A. Tołysz, op. cit., s. 96 i n., DOI: 10.5604/01.3001.0014.2477; Z. Cieślik, I. Lipowicz, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, I. Lipowicz, op. cit., art. 1, LEX.

³⁹³ Z. Cieślik, I. Lipowicz, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, I. Lipowicz, op. cit., art. 1, LEX.

³⁹⁴ P. Gwoździewicz-Matan, 3.1.2. *Muzeum – pojęcie i zadania*, w: *Umowa użyczenia muzealium w prawie prywatnym*, Warszawa 2015, LEX; P. Gwoździewicz-Matan, 2. *Przedmiot ochrony*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Jagielska, M. Pazdan, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2017, LEX.

³⁹⁵ Wyrok WSA w Kielcach z 16.01.2020 r., I SA/Ke 431/19, LEX nr 2775866; wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2017 r., III SA/Wa 1860/17, LEX nr 2447146.

się w doktrynie muzealniczej, muzeum ma „ożywiać przedmioty, sprawić, by zaczęły one mówić”³⁹⁶. Oznacza to, że eksponaty gromadzone w muzeum nie mają służyć jedynie celom wystawienniczym, jak miało to miejsce w dawnym postrzeganiu tych jednostek. Zmienił się bowiem status odbiorcy, użytkownika muzeum, który z biernego jedynie obserwatora stał się aktywnym uczestnikiem. Stąd w muzeach pojawiają się coraz częściej multimedialne ekspozycje, organizowane są lekcje muzealne, gry terenowe, inne formy rozrywki.

Przy analizie obowiązującego stanu prawnego pojawiły się jednak wątpliwości co do działań związanych z popieraniem i prowadzeniem działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę³⁹⁷. Wskazano, że regulację dotyczącą upowszechniania kultury zawierają przepisy u.p.o.d.k., a proponowane przez muzea formy aktywności dla zwiedzających znacznie odbiegają od tradycyjnych form wypełnienia zadań muzeów z katalogu art. 2 u.o.m. Niebagatelne znaczenie ma również kolejność przyjęta w katalogu zadań muzealnych. Na pierwszym miejscu sytuują się gromadzenie i ochrona zbiorów, które powinny być podstawową działalnością muzeów. Jest to jednocześnie rdzeń misji muzealnej. Stosownie do art. 2 pkt 4 w zw. z art. 1 u.o.m. muzea mają obowiązek zapewniać trwałą ochronę dóbr kulturalnego i naturalnego dziedzictwa poprzez ich zabezpieczanie i konserwację. W przypadku muzealiów, które pozostają jednocześnie zabytkami w rozumieniu przepisów u.o.z., należy uwzględnić obowiązek opieki nad zabytkiem oraz nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Misja muzealna, jaką muzeum ma obowiązek realizować to abstrakcyjnie ujęte zadania muzeum, określone w katalogu art. 2 u.o.m., który wraz z art. 1 u.o.m. wyznacza granice przedmiotowe misji³⁹⁸. Misja muzealna

³⁹⁶ K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 105 i cytowana tam literatura.

³⁹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, druk nr 1598, Sejm V kadencji, s. 2.

³⁹⁸ Z. Cieślak, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździwicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., art. 3.

jest konkretyzowana w stosunku do określonego podmiotu w statucie lub regulaminie nadawanym muzeum przez organizatora. Ten, nadając statut lub regulamin, na podstawie którego muzeum będzie funkcjonowało, wskazuje obszary działalności muzeum.

Podstawowe komponenty misji muzealnej zostały ujęte również w Kodeksie Etyki dla Muzeów ICOM³⁹⁹ jako tytułu poszczególnych części regulacyjnych. Są to następujące elementy:

1. „Muzeum zapewnia ochronę, dokumentację i promocję dziedzictwa naturalnego i kulturalnego ludzkości.
2. Muzea, które posiadają zbiory, przechowują je w interesie społeczeństwa i jego rozwoju.
3. Muzea przechowują pierwotne świadectwa umożliwiające tworzenie i pogłębianie wiedzy.
4. Muzea przyczyniają się do poznawania, rozumienia i promowania dziedzictwa naturalnego i kulturalnego.
5. Zasoby pozostające w dyspozycji muzeów umożliwiają wykonywanie innych zadań oraz osiągnięcie korzyści publicznych.
6. Muzea ściśle współpracują ze społecznościami, z których wywodzą się zbiory, oraz tymi, którym te zbiory służą.
7. Muzea działają zgodnie z prawem.
8. Muzea działają profesjonalnie”⁴⁰⁰.

W Kodeksie Etyki dla Muzeów ICOM upatruje się wiążących muzealników ogólnie przyjętych zasad etyki⁴⁰¹. Stąd wskazuje się, że

³⁹⁹ Kodeks Etyki ICOM dla Muzeów, zwany dalej Kodeksem, został opracowany przez Międzynarodową Radę Muzeów. Formułuje on reguły etyki dla muzeów o których mowa w Statucie ICOM. Kodeks odzwierciedla ogólne zasady przyjęte przez międzynarodową społeczność muzealników. Tekst kodeksu: <https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/poland.pdf>, przeł. S. Waltoś, dostęp: 1.06.2023 r.

⁴⁰⁰ Ibidem.

⁴⁰¹ Przez sformułowanie „ogólnie przyjęte zasady” rozumieć można zasady znane i akceptowane w środowisku muzealników. Szczególne znaczenie zasady te mają dla muzealników zrzeszonych w ICOM. Przystąpienie do ICOM oznacza akceptację Kodeksu i zobowiązanie do jego przestrzegania.

określone zasady realizowania misji muzealnej są dla podmiotów organizujących muzea wiążące. Stwierdzenie to wywodzone jest z art. 34 u.o.m., gdzie ustawodawca nakłada na muzealników obowiązek przestrzegania ogólnie przyjętych zasad etyki zawodu. Pogląd ten spotyka się zarówno z poparciem⁴⁰², jak i krytyką⁴⁰³ w środowisku muzealników. Należy zgodzić się, że zasady przyjęte w Kodeksie mogą być uznane za ogólne zasady etyki zawodu muzealnika, jednak trzeba pamiętać, że moc prawnie wiążącą mają przepisy ustawy u.o.m., a Kodeks jest jedynie zbiorem zasad deontologii zawodowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy u.o.m. nie wskazują wprost na Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM. Stąd też obowiązek przestrzegania ogólnie przyjętych zasad etyki zawodu, nałożony na muzealników przez art. 34 u.o.m. może odnosić się także do innych, pozakodeksowych zasad. Stanisław Waltoś i Kamil Zeidler wskazują jednak, że odesłanie to w sposób oczywisty można odnieść do Kodeksu Etyki dla Muzeów ICOM, gdyż „z punktu widzenia wykładni historycznej, *ratio legis* art. 34 u.o.m. było odwołanie się przez prawodawcę do tego właśnie międzynarodowego aktu normatywnego o charakterze *soft law*”⁴⁰⁴. Stwierdzenie to znalazło swój wyraz również w uzasadnieniu do tekstu u.o.m.⁴⁰⁵

WSA w Warszawie zwrócił uwagę, że „istotą działalności wszystkich muzeów, wpisującą się w ochronę dobra wspólnego, jest angażowanie się w realizację misji muzealnej. Konsekwencją tego jest zacieranie się granic między muzeami prywatnymi i publicznymi”⁴⁰⁶. Należy w pełni zgodzić się

⁴⁰² P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 157 i n.; S. Waltoś, *Kolekcjonerstwo muzealne i muzealników w świetle Kodeksu Etyki ICOM*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 3, *Muzea a rynek sztuki. Aspekty prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2014, s. 110.

⁴⁰³ J. Zajadło, *Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM – charakterystyka teoretyczno- i filozoficzno-prawna*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 140; K. Zalasinska, *Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM jako ogólnie przyjęte normy etyki zawodowej – głos w dyskusji*, „*Muzealnictwo*”, nr 54, 2013, s. 247 i n.

⁴⁰⁴ K. Zeidler, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, op. cit., art. 34, LEX.

⁴⁰⁵ S. Waltoś, *Kodeks etyki ICOM dla muzeów*, Warszawa 2009, s. 9.

⁴⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

z tym stanowiskiem. Choć muzea niepubliczne nazywane są przez część autorów jednostkami organizacyjnymi hybrydowymi⁴⁰⁷ (z uwagi na to, że choć są organizowane przez podmioty prawa prywatnego, to realizują zadania i cele publiczne, a także nie mogą być nastawione na osiąganie zysku), podkreśla się, że na równi z muzeami publicznymi realizują misję muzealną, co stanowi fundament ich działalności. Nie można wskazać na elementy szczególne czy specyficzne dla muzeów niepublicznych w realizowaniu misji muzealnej, gdyż działania są tożsame dla podmiotów publicznych i niepublicznych. Może to jednak stanowić wzmocnienie argumentacji za określeniem muzeum niepublicznego mianem zakładu administracyjnego. Istotnym faktem pozostaje, że misja muzealna, kluczowy element dla określenia zadań muzeum, jest tożsama dla wszystkich muzeów bez względu na osobę założyciela tej jednostki organizacyjnej.

3. Tworzenie muzeów niepublicznych

Muzeum niepubliczne jest tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej na podstawie nadanego przez organizatora regulaminu. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 6 u.o.m. do regulaminu i sposobu jego uzgodnienia⁴⁰⁸ stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące statutu, na podstawie którego działa muzeum publiczne⁴⁰⁹. W celu założenia niepublicznego muzeum należy złożyć do ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego wniosek o uzgodnienie projektu regulaminu muzeum, załączając kwestionariusz

⁴⁰⁷ Tak: P. Juszczyk, *Wzorce zachowań kooperacyjnych organizacji hybrydowych w sektorze kultury*, w: *Organizacja hybrydowa w teorii i praktyce*, red. H. Cichocki, A. Tomaszewski, Warszawa 2022, s. 69 i n.; por. J. Szumniak-Samolej, *Polskie przedsiębiorstwa oparte na misji społecznej: modele biznesowe, motywacje, wyzwania*, w: *Wkład nauk ekonomicznych w budowę kapitału społecznego*, red. M. Menkes, Warszawa 2016; M. Wronka-Pośpiech, *Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym*, „*Studia Ekonomiczne*”, nr 336, 2017, s. 90–102.

⁴⁰⁸ Wskazuje się, że uzgodnienie to powinno przybrać formę decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek organizatora muzeum. P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 71.

⁴⁰⁹ Odpowiednio w formie zarządzenia, jeśli organizatorem pozostaje minister lub kierownik urzędu centralnego; lub w formie uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20.03.2009 r., II OSK 1526/08), jeśli muzeum tworzy jednostka samorządu terytorialnego.

założyciela muzeum (osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Do wniosku dołącza się również projekt proponowanej treści regulaminu, który ma być nadany przez podmiot założycielski⁴¹⁰. Niewymagane, choć wartościowe może być przedłożenie dokumentacji fotograficznej przedstawiającej przedmioty, które mają stanowić zbiory muzeum.

W projekcie regulaminu, a następnie w treści regulaminu należy uwzględnić elementy wskazane w treści przepisu art. 6 ust. 2 u.o.m.:

- 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.

Projekt regulaminu musi zostać uzgodniony z NIMOZ⁴¹¹. Uzgodnienie to jest etapem konsultacji merytorycznych zarówno przed przyjęciem

⁴¹⁰ Na stronie MKiDN dostępny jest projekt regulaminu oraz kwestionariusz założyciela, który należy dołączyć do wniosku. Niedostępny jest jednak wzór wniosku o uzgodnienie regulaminu. Zob. <https://nimoż.pl/dzialalnosc/uzgadnianie-statutow-i-regulaminow>, dostęp: 1.09.2023 r.; <https://www.gov.pl/web/kultura/przyklad-statutu-oraz-regulaminu-muzeum>, dostęp: 1.10.2023 r.

⁴¹¹ <https://nimoż.pl/dzialalnosc/uzgadnianie-statutow-i-regulaminow>, dostęp: 5.08.2021 r. Prace związane z uzgadnianiem projektów regulaminów muzeów niepublicznych zostały powierzone NIMOZ zgodnie z decyzją Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (nr pisma DDK-WM.608.37.2021.MM z dnia 12 sierpnia 2021 r.), działającego z upoważnienia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, na podstawie par. 7, pkt. 22 Statutu Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, nadanego Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 3 lipca 2018 r. (Dz.U. MKiDN, poz. 45, z późn. zm).

regulaminu, jak też przed każdorazowym dokonaniem zmian. Uzgodnienie treści regulaminu z NIMOZ ma formę pisemną. Ostateczna decyzja o uzgodnieniu i przyjęciu regulaminu należy do MKiDN⁴¹². Organy uzgadniające regulamin muzeum niepublicznego mogą zgłaszać uwagi do treści aktu, które powinny zostać uwzględnione przez organizatora muzeum. Uzgodnienie to jest swoistym udzieleniem zgody na działalność tego typu jednostki organizacyjnej, którą można traktować jako zakład niepubliczny⁴¹³.

Muzea niepubliczne nie są instytucjami kultury, więc ich działanie opiera się tylko na podstawie treści regulaminu nadanego przez organizatora. Regulamin muzeum niepublicznego, podobnie jak statut muzeum publicznego, jest nadawany przez organizatora muzeum i ma charakter oświadczenia woli tego podmiotu. Jego nadanie następuje w formie prawnej właściwej dla czynności podejmowanej przez organizatora. Czynność ta jest jednocześnie aktem utworzenia muzeum niepublicznego przez organizatora i nie wymaga się tu podjęcia odrębnej czynności⁴¹⁴. Regulamin nadawany jest w trybie współdziałania organizatora muzeum z MKiDN. Regulamin nie może być nadany samodzielnie przez podmiot tworzący muzeum. Przepis art. 6 ust. 1 wskazuje, że regulamin ma podlegać uzgodnieniu z MKiDN. Uzgodnienie uznaje się za jedną z podstawowych form współdziałania organów w procesie wydawania aktów normatywnych. Nie zostało jednak wymienione w otwartym katalogu zawartym w treści § 74 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴¹⁵.

TK w wyroku z 1998 roku podkreślił, że „termin «uzgodnienie», zgodnie z jego sensem językowym oznaczać ma czynność polegającą na «doprowadzeniu do braku rozbieżności», «ujednolicaniu» czy też

⁴¹² <https://nimoż.pl/dzialalnosc/uzgadnianie-statutow-i-regulaminow>, dostęp: 1.09.2023 r.

⁴¹³ Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny...*, s. 459.

⁴¹⁴ Z. Cieślík w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślík, I. Lipowicz, op. cit., art. 5, LEX; por. R. Golat, *Jak założyć...*, s. 11 i n.

⁴¹⁵ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

«harmonizowaniu» (...).»⁴¹⁶. TK wywiódł również, że „zasadniczymi elementami procesu uzgadniania są:

- 1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej;
- 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska;
- 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu;
- 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji;
- 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej;
- 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu;
- 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań”⁴¹⁷.

Uzgodnienie regulaminu z MKiDN jest obowiązkiem spoczywającym na podmiocie organizującym muzeum. W przypadku muzeum niepublicznego uzgodnienie to powinno przybrać formę aktu administracyjnego⁴¹⁸. Należy je traktować jako „publicznoprawną autoryzację” powstania zakładu administracyjnego⁴¹⁹. Pogląd ten potwierdza stanowisko, że w sytuacji utworzenia muzeum niepublicznego ma miejsce wyposażenie podmiotu organizującego muzeum we władztwo administracyjne. Organizator muzeum będzie miał możliwość kształtowania praw i obowiązków związanych ze

⁴¹⁶ Wyrok TK z 17.03.1998 r., U 23/97, LEX nr 31969.

⁴¹⁷ Wyrok TK z 27.06.2013 r., K 12/10, LEX nr 1335469.

⁴¹⁸ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 71

⁴¹⁹ Z. Cieślak, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździwicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., art. 6, LEX.

Na stronie MKiDN dostępny jest kwestionariusz założyciela muzeum niepublicznego dołączany do wniosku o uzgodnienie przez MKiDN oraz przykład regulaminu. <https://www.gov.pl/web/kultura/przyklad-statutu-oraz-regulaminu-muzeum>, dostęp: 7.12.2022 r.

zwiedzaniem muzeum i korzystaniem ze zgromadzonych zbiorów przez destynatariuszy zakładu w sposób jednostronnie wiążący.

Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny wskazują, że „w takim przypadku uzgodnienie dotyczy aktu, który jest typowo podejmowany przez podmiot prywatny (osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej) i stanowi podstawę utworzenia zakładu publicznego. Należy przyjąć, że działanie tego rodzaju wypełnia znamiona tzw. reglamentacyjnego modelu tworzenia zakładu publicznego. W myśl założeń zakład publiczny jest tworzony na podstawie zezwolenia wydawanego przez organ administracji publicznej. Model ten charakteryzuje się określonymi cechami. Publiczny charakter zadań realizowany przez niepubliczne podmioty jest następstwem aktu reglamentacyjnego⁴²⁰. Po procedurze uzgodnienia regulaminu muzeum z organem właściwym, regulamin ten może zostać nadany. Zgodnie z przepisami nie wymaga to szczególnej formy. Uznaje się jednak, że powinno nastąpić to w formie pisemnego oświadczenia organizatora, który potwierdzi w nim, że muzeum zostało utworzone⁴²¹.

Po zaakceptowaniu treści projektu przez NIMOZ, stosownie do treści art. 6 ust. 3 nadaje się muzeum pierwszy regulamin tak zwanego „muzeum w organizacji”. Proces organizowania muzeum jest uregulowany w regulaminie muzeum w organizacji. Forma regulaminu muzeum w organizacji i procedura jego stanowienia są uzależnione od podmiotu organizatora. Jest to oświadczenie woli podmiotu tworzącego muzeum. Akt ten jest w istocie odrębny od regulaminu, który zostanie nadany muzeum, gdy skończy się etap organizacji⁴²². Nadanie regulaminu muzeum w organizacji zawsze poprzedza nadanie regulaminu muzeum. Regulamin w organizacji musi zostać uzgodniony z MKiDN. Jest także ujmowany

⁴²⁰ Ibidem, s. 472.

⁴²¹ R. Gołat, *Jak założyć...*, s. 11 i n.

⁴²² Z. Cieślak, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździwicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., art. 6.

w spisie regulaminów uzgodnionych, o których mowa w art. 6 ust. 7 u.o.m. Proces organizowania muzeum nie jest ograniczony czasowo przez ustawodawcę. Trwa on aż do momentu otwarcia pierwszej wystawy stałej. Wówczas regulamin muzeum w organizacji traci moc obowiązującą. Przyjęta została tym samym fikcja prawna, że dzień otwarcia stałej ekspozycji jest jednocześnie dniem zakończenia organizowania muzeum⁴²³.

Treść regulaminu muzeum w organizacji nie została sprecyzowana przepisami u.o.m. Ziemowit Cieślik i Katarzyna Zalasńska wskazują jednak, że choć część uregulowań tego rodzaju aktów będzie analogiczna do uregulowań statutu i regulaminu muzeum, to w statucie lub regulaminie muzeum w organizacji mogą znaleźć się wyłącznie przepisy odnoszące się do działalności prowadzonej przez otwarciem wystawy stałej⁴²⁴. Będzie to zatem między innymi: gromadzenie i katalogowanie zbiorów, przechowywanie i zabezpieczanie zbiorów, konserwacja posiadanych zbiorów czy ich naukowe opracowywanie. Działania muzeum w organizacji nie powinny wykraczać poza realizację celów, o których mowa w art. 2 pkt 1–4 u.o.m.⁴²⁵ Pozostałe zadania związane przede wszystkim z działalnością wystawienniczą wymagają zakończenia procesu organizacji i nadania muzeum niepublicznemu regulaminu.

Status muzeum w organizacji, zgodnie z przepisami, obowiązuje do czasu zakończenia pełnego organizowania tego podmiotu, a więc do momentu otwarcia pierwszej stałej wystawy. Jeśli MKiDN nie wnosi zastrzeżeń do treści regulaminu, a ewentualne zalecenia MKiDN zostały przez założyciela

⁴²³ Ibidem. Problem ten został dostrzeżony również przez przedstawicieli NIMOZ, którzy w proponowanych zmianach legislacyjnych uwzględnili przepisy normujące to zagadnienie, podając maksymalny czas na organizację muzeum oraz odpowiednią procedurę jednorazowego wydłużenia tego okresu o określony czas przez MKiDN. Por. Końcowy projekt ustawy, <https://nimoż.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach.html>, dostęp: 11.06.2023 r.

⁴²⁴ Z. Cieślik, w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, op. cit., art. 6; K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 136.

⁴²⁵ Ibidem.

wypełnione, podmiot zostaje wpisany do wykazu muzeów prowadzonego przez MKiDN w Biuletynie Informacji Publicznej⁴²⁶.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy u.o.m. nie precyzują procedury obowiązującej przy uzgadnianiu i nadawaniu regulaminu muzeum. Podobnie regulacja nie jest wystarczająca dla uzgadniania i nadawania statutu. Odpowiednie wyjaśnienia nie są również zawarte na stronach MKiDN lub NIMOZ. Należałoby wysunąć propozycję powyższej procedury uzgadniania i nadawania statutów i regulaminów muzeom, a tym samym tworzenia tych jednostek organizacyjnych. Z uwagi na fakt, iż działalność muzeów niepublicznych podlega przepisom prawa publicznego, procedura tworzenia tych jednostek i nadawania im regulaminów powinna być prowadzona w trybie przepisów k.p.a. Postępowanie to powinno być analogiczne dla muzeów publicznych i niepublicznych.

W związku z powyższym, dla postulowanej procedury, postępowanie w sprawie nadania regulaminu muzeum niepublicznemu wszczynane jest na wniosek założyciela. Wniosek o uzgodnienie regulaminu z MKiDN, wraz z projektem regulaminu, kwestionariuszem oraz odpowiednią dokumentacją zgromadzonych zbiorów należy złożyć do właściwego organu, jakim jest MKiDN. W przypadku konieczności usunięcia braków podania, należy wezwać założyciela do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Wydanie decyzji przez MKiDN musi być poprzedzone zaopiniowaniem projektu regulaminu przez NIMOZ. To następować powinno w formie postanowienia, w trybie przepisów art. 106 k.p.a. Postępowanie kończy się wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie uzgodnienia regulaminu zaproponowanego przez założyciela. Choć w doktrynie wskazuje się, że uzgodnienie to w przypadku muzeum niepublicznego, powinno przybrać formę aktu administracyjnego⁴²⁷, należy to jasno wyrazić w przepisach. Rozstrzygnięcie

⁴²⁶<https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 5.08.2021 r.

⁴²⁷ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 71.

powinno przybrać formę decyzji administracyjnej wydanej przez MKiDN, od której, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Proponowane rozwiązanie z wykorzystaniem procedury administracyjnej należy odnieść do art. 1 pkt 1 k.p.a., w którym wskazuje się, że k.p.a. normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Sprawą administracyjną rozstrzyganą w trybie przepisów k.p.a. jest w omawianym przypadku wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie uzgodnienia regulaminu z właściwym organem. Sprawa ta spełnia trzy przesłanki konieczne dla określenia jej mianem sprawy administracyjnej: jest sprawą indywidualną konkretnie oznaczonego podmiotu; jest rozstrzygana przez właściwy organ administracji publicznej; rozstrzygnięcie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Akt uzgodnienia regulaminu wydawany przez MKiDN nosi, zdaniem przedstawicieli doktryny, cechy decyzji administracyjnej. Oczywiście w związku z powyższym wydaje się procedowanie w przedmiocie nadawania regulaminu muzeum niepublicznemu według przepisów k.p.a. Nawiązuje to do kwestii, na którą zwrócił uwagę Ziemowit Cieślik, stwierdzając, że: „w przyjętym ujęciu uzgodnienie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.o.m., nabiera w odniesieniu do podmiotów, tworzących tzw. muzeum prywatne, nowego znaczenia – wykraczającego daleko poza w istocie konsultacyjne oddziaływanie w przypadkach uzgadniania statutów muzeów państwowych i samorządowych. Akt uzgodnieniowy oznacza publicznoprawną autoryzację powstania zakładu publicznego – a więc (nowego) podmiotu administracji publicznej, który realizuje zadania publiczne i zostaje, w związku z tym, wyposażony przez państwo we władztwo publiczne (władztwo zakładowe). Dzięki tej autoryzacji organy muzeum mogą w szczególności określać jednostronnie i w sposób wiążący dla użytkowników muzeum zasady

zwiedzania i korzystania ze zbiorów (akty prawa zakładowego). Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku dotyczącego formy czynności prawnej ministra, w której powinno następować uzgodnienie. Należy uznać, że uzgodnienie powinno przyjmować postać aktu administracyjnego⁴²⁸. Wydaje się jednocześnie, że proponowane rozwiązania zapewniłyby większą transparentność procedurze nadawania regulaminów muzeom niepublicznym.

4. Regulaminy muzeów niepublicznych

Muzea, zgodnie z przepisami u.o.m., mogą funkcjonować na podstawie nadanego przez organizatora statutu lub regulaminu, które konstytuują ich byt prawny. Muzeum niepubliczne, utworzone przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, działa zgodnie z art. 6 ust. 6 u.o.m. na podstawie regulaminu nadanego przez organizatora. W przepisach u.o.m. nie ma osobnej regulacji dotyczącej regulaminów muzeów niepublicznych. Pojawia się jedynie odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o statutach. Zbieżności w tym zakresie są wynikiem przekazania kompetencji do nadania muzeum statutu lub regulaminu przez organizatora oraz odpowiedniej procedury stanowienia tego rodzaju aktów. Tożsame pozostają rozwiązania odnoszące się do muzeum w organizacji. Przyjęty akt zależy od podmiotu organizatora muzeum – podmiot organizujący muzeum państwowe lub samorządowe nadawać będzie statut muzeum, natomiast osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nada regulamin muzeum niepublicznego⁴²⁹. Katalog elementów statutu i regulaminu z art. 6 ust. 2 u.o.m. jest katalogiem otwartym. Po uwzględnieniu elementów obligatoryjnych możliwe jest wprowadzenie do regulaminu postanowień dodatkowych, które nie zostały wyliczone w treści przepisu art. 6 ust. 2 u.o.m. Wprowadzenie ich nie prowadzi do skutku w postaci nieważności tego aktu. Odróżnia to zarówno regulaminy jak i statuty, o których mowa w przepisach

⁴²⁸ Z. Cieślak w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, op. cit., art. 6.

⁴²⁹ Ibidem.

u.o.m. od aktów tego typu określonych w art. 13 ust. 2 u.p.o.d.k. Regulaminy i statuty muzeów będzie zatem cechować większa swoboda dla organizatora w odróżnieniu od podmiotu organizującego instytucję kultury wyłącznie na podstawie przepisów u.p.o.d.k. W przypadku tych ostatnich istotny pozostaje fakt, że pominięcie któregokolwiek z wymienionych elementów, traktowanych jako obligatoryjne, pociąga za sobą skutek nieważności przyjętego aktu⁴³⁰.

Statuty i regulaminy muzeów nie stanowią instytucji tożsamy z regulaminami wewnętrznymi, a także regulaminami, które również są wiążące dla muzeów, dla przykładu regulamin rady muzeum czy regulamin rady powierniczej⁴³¹. Akty te wymienia w swojej treści u.o.m.

Niezależnie od tego typu regulaminów w praktyce działalność muzeów opiera się także na regulaminach, które są typowymi aktami prawa zakładowego. Odnoszą się one w swoich regulacjach nie tylko do pracowników danej jednostki organizacyjnej, ale także do użytkowników, a więc osób korzystających ze świadczonych przez muzeum usług. Regulaminy te wydaje dyrektor muzeum. Podstawę do wydania tego typu regulaminu stanowi dysponowanie przez dyrektora muzeum władztwem zakładowym⁴³². Regulaminy te określają przede wszystkim zasady korzystania z usług świadczonych przez muzea, zasady zwiedzania ekspozycji, korzystania ze zbiorów, kwestie cen biletów wstępu, ulg i bezpłatnych wejść. Należy jednak wskazać, że w muzeach niepublicznych również funkcjonują regulaminy skierowane do pracowników i użytkowników muzeum.

Uznając, że muzeum niepubliczne jest zakładem administracyjnym, który może być prowadzony przez osobę fizyczną, osobę prawną lub

⁴³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2013 r., IV SA/Wr 673/12, LEX nr 1330163.

⁴³¹ Z. Cieślik w: I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślik, I. Lipowicz, op. cit., art. 6, LEX; por. wyrok WSA we Wrocławiu z 5.03.2008 r., III SA/Wr 632/07, LEX nr 506824.

⁴³² K. Zalaśńska, *Muzea publiczne...*, s. 248.

jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, należy zauważyć, że jest to jeden z niewielu przypadków w polskim prawie, gdy można przypisać tym kategoriom organizatorów władztwo administracyjne⁴³³. Pojęcie władztwa nie jest zależne od formy organizacyjnej danego zakładu oraz osoby jego organizatora, ale od rozwiązań ustawowych, które dają prawo organowi zarządzającemu jednostronnemu kształtowania praw i obowiązków destynatariuszy zakładu⁴³⁴. Stąd też regulamin wewnętrzny muzeum pozwala na stwierdzenie, że zwiedzający staje się „podwójnie podporządkowany”⁴³⁵, gdyż podlega nie tylko przepisom powszechnie obowiązującym, ale także uregulowaniom wewnętrznym, charakterystycznym dla danego muzeum. Można w związku z powyższym wysnuć wniosek, że regulamin muzeum niepublicznego może mieć charakter aktu prawa zakładowego, podobnie jak statut muzeum publicznego.

5. Nadzór nad muzeami niepublicznymi

Organ nadzoru może stosować środki nadzoru, dzięki którym ma on prawo jednostronnie, w sposób władczy oddziaływać na czynności podmiotu nadzorowanego⁴³⁶. Wyróżnia się nadzór uprzedni realizowany przed dokonaniem czynności oraz nadzór następczy. Można przywołać stwierdzenie odnoszące się do podmiotów wykonujących zadania publiczne, że „środki tego nadzoru mogą być użyte tylko w sytuacjach, które wskazuje ustawa, i tylko te środki nadzorcze, których użycie w tego rodzaju wypadkach zostało przez ustawodawcę dopuszczone”⁴³⁷.

Nadzór nad muzeami został przez ustawodawcę określony w kilku aspektach. Po pierwsze, organem właściwym do sprawowania nadzoru nad muzeami jest MKiDN⁴³⁸. Jego kompetencje nadzorcze zostały przewidziane

⁴³³ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 478.

⁴³⁴ Ibidem, s. 478.

⁴³⁵ K. Zalasńska, *Co zwiedzający może...*, s. 200.

⁴³⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 234.

⁴³⁷ Ibidem, s. 149; por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 71.

⁴³⁸ Interesujący pozostaje fakt, że w zaleceniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli w 2007 roku wskazała, że minister powinien opracować zmiany w tekście przepisów u.o.m.,

w art. 8 u.o.m. Zgodnie z treścią przepisu minister w celu realizacji sprawowanego nadzoru nad muzeami może dokonywać kontroli ich działalności, a w razie rażącego naruszenia przepisów ustawy i statutu (odpowiednio regulaminu w przypadku muzeów niepublicznych) muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, po wysłuchaniu organizatora muzeum oraz rady muzeum lub rady powierniczej i po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów, minister może w drodze decyzji administracyjnej zakazać dalszej działalności muzeum. Decyzję tę podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Kompetencja ta wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego celem wydania decyzji administracyjnej.

Decyzja wydana przez ministra może być zweryfikowana poprzez wniesienie środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie, zgodnie z przepisami k.p.a., a w dalszej kolejności skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Alternatywnie wnieść można skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, z pominięciem drogi administracyjnej (zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a.). Środek ten może być zastosowany wobec wszystkich muzeów, także niepublicznych⁴³⁹.

Rozstrzygnięcie ministra ma charakter uznaniowy, a uznanie polega tu, jak wskazują Irena Lipowicz i Andrzej Matan na tym, „że minister stwierdzając rażące naruszenie przepisów ustawy i statutu muzeum, nie będzie zobligowany do wydania decyzji zakazującej działalności muzeum, ale w ramach przysługującego mu uznania, biorąc pod uwagę granice wewnętrzne i zewnętrzne uznania oraz wynikające z nich

które umożliwiłyby wprowadzenie zasad i prawidłowe wypełnianie nadzoru nad muzeami niepublicznymi. Zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,85,vp,85.pdf>, dostęp: 28.05.2023 r.

⁴³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418. Wskazać należy również, że przepisy u.o.m. nie wymieniają konkretnych uprawnień kontrolnych ministra. Kompetencje ministra w przedmiotowym zakresie wzmocnia dodany w 2016 roku art. 6a ust 1. u.o.m., który stanowi, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego koordynuje i realizuje politykę państwa w zakresie działalności muzeów, w szczególności poprzez między innymi sprawowanie nadzoru nad muzeami i dokonywanie kontroli ich działalności.

dyrektywy wyboru konsekwencji, może podjąć rozstrzygnięcie o różnej treści. Może to być oczywiście decyzja zakazująca działalności muzeum, decyzja zakazująca działalności ograniczona do określonej aktywności muzeum (oczywiście co do której stwierdzono rażące naruszenie ustawy i statutu), decyzja zakazująca działalności w zakresie pewnej części tej aktywności czy wreszcie decyzja odmawiająca podjęcia zakazu”⁴⁴⁰.

Każdorazowo należy ocenić konsekwencje podejmowanego rozstrzygnięcia dla celów i wartości, które niesie za sobą działalność danego muzeum. Autorzy podkreślają jednak, że prezentowane stanowisko może być dyskusyjne z uwagi na możliwość dalszego funkcjonowania muzeum, które rażąco narusza przepisy prawa, ale prezentuje wysoki poziom merytoryczny i w znacznym stopniu przyczynia się do ochrony dziedzictwa narodowego⁴⁴¹.

Podstawą zastosowania środka nadzoru z art. 8 ust. 2 u.o.m. jest rażące naruszenie przepisów u.o.m. i statutu muzeum (odpowiednio regulaminu w przypadku muzeów niepublicznych). W szczególności o rażącym naruszeniu ustawy i regulaminu można mówić, gdy założyciel muzeum lub zatrudnieni pracownicy podejmują działania sprzeczne z przepisami u.o.m. lub postanowieniami regulaminu, wskutek czego dochodzi do naruszenia norm materialnoprawnych poprzez wykroczenie poza zakres zadań muzeum lub nienależyte ich wykonanie. Naruszenie musi mieć charakter jednoznaczny⁴⁴². Warto zwrócić uwagę również, że w przepisie art. 8 ust. 2 mowa jest nie o jednorazowym naruszeniu, ale o naruszaniu przepisów. Liczba naruszeń nie jest określona, jednak powinny one być liczne, wielokrotne lub powtarzalne. Wskazuje się, że prócz liczby brana powinna być pod uwagę również intensywność tych naruszeń⁴⁴³.

⁴⁴⁰ I. Lipowicz, A. Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Lipowicz, A. Matan, op. cit., art. 8.

⁴⁴¹ Ibidem.

⁴⁴² Wyrok NSA z 21.11.2012 r., II FSK 1802/11, LEX nr 1228218.

⁴⁴³ I. Lipowicz, A. Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Lipowicz, A. Matan, op. cit., art. 8.

Procedura nadzorcza powinna być poprzedzona czynnościami kontrolnymi wraz ze sformułowaniem zaleceń pokontrolnych. Ustawodawca nie precyzuje terminu, w jakim organizator powinien zastosować się do tych zaleceń. MKiDN jako organ właściwy do przeprowadzenia kontroli powinien podać termin zastosowania się do zaleceń. W następstwie braku skuteczności i niezastosowania się do tych zaleceń można uruchomić postępowanie nadzorcze. Postępowanie nie może być uruchomione na wniosek, a jedynie z urzędu oraz z urzędu na podstawie wniosku podmiotów na prawach strony, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy prokurator⁴⁴⁴. Te ostatnie stanowią jedynie przyczynek do wszczęcia postępowania z urzędu przez organ.

Po wszczęciu procedury i zawiadomieniu wszystkich stron postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.) należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, aby wysłuchać organizatora muzeum oraz zapoznać się z opinią właściwych organów wskazanych w art. 8 ust. 2 u.o.m.⁴⁴⁵. Do zasięgnięcia opinii należy stosować przepisy k.p.a. Rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej. W treści aktu, w przypadku decyzji zakazującej dalszej działalności muzeum, zgodnie z art. 8 ust. 3 u.o.m. należy wskazać sposób zabezpieczenia muzealiów. Przepis art. 8 ust. 2 *in fine* nakazuje podanie decyzji zakazującej dalszej działalności do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty

Drugi rodzaj nadzoru przewidzianego przez przepisy u.o.m. jest nadzorem organizatora muzeum. Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.o.m. podmioty tworzące muzea są obowiązane: zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum; zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom

⁴⁴⁴ Ibidem.

⁴⁴⁵ Jak wskazał WSA w Warszawie: „Ustawa uzależnia wydanie zakazu dalszej działalności muzeum od uprzedniego wysłuchania rady muzeum lub rady powierniczej. Przy czym radę muzeum powołuje się przy muzeach państwowych i samorządowych (art. 11) również rada powiernicza może występować wyłącznie w takich muzeach”. Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418. Jeśli środek nadzoru ma być skierowany do muzeum niepublicznego, to opinia organów wskazanych w przepisach nie jest wymagana.

a także sprawować nadzór nad muzeum. Nadzór ten sprawować ma założyciel muzeum niepublicznego – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, osobiście lub poprzez faktyczne działanie zatrudnionych pracowników⁴⁴⁶. Nadzór ten jest określany nadzorem założycielskim⁴⁴⁷. Zwrócić należy jednak uwagę, że choć użyte przez ustawodawcę pojęcie nadzoru sugeruje, że jest to nadzór w rozumieniu przepisów k.p.a., to nie można się z tym zgodzić. Należy wskazać, że w doktrynie prawa administracyjnego obecny jest ugruntowany pogląd, zgodnie z którym o nadzorze można mówić, gdy między nadzorowanym a nadzorującym nie występują powiązania organizacyjne. W innym wypadku należy nazwać to kierownictwem⁴⁴⁸. Organizator muzeum niepublicznego nie dysponuje środkami nadzoru, nie został w nie wyposażony przez przepisy ustawy z uwagi na to, że nadzór ten nie mieści się w zakresie omawianego pojęcia na gruncie prawa administracyjnego.

Nie należy w związku z tym zgodzić się z przedstawicielami doktryny muzealniczej, że omawiana odpowiedzialność organizatora może być określana mianem nadzoru. Wskazać należy jednak na argumentację przedstawicieli prawa muzeów. Autorzy wskazują między innymi jakie czynności organizatora wyróżnia się w ramach owej odpowiedzialności określanej mianem nadzoru. Rafał Golał wskazuje, że nadzór ten będzie obejmował po pierwsze kwestie finansowe czyli wydatkowanie środków przez muzeum. Ma być to nadzór organizatora nad dyrektorem muzeum, gdyż to on zajmuje się wydatkowaniem środków i przygotowuje sprawozdania finansowe. Działalność muzeum niepublicznego nie podlega przepisom ustawy o finansach publicznych czy ustawy prawo zamówień publicznych, jak to ma miejsce w przypadku muzeów publicznych⁴⁴⁹. Nie będzie wobec tego

⁴⁴⁶ R. Golał, *Szczególne zasady nadzoru nad muzeami*, „Muzealnictwo”, nr 50, 2009, s. 295.

⁴⁴⁷ P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, art. 5, LEX; Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Lipowicz, A. Matan, op. cit., art. 5.

⁴⁴⁸ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 12.

⁴⁴⁹ Por. ibidem.

mowy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Nadzór będzie zatem dokonywany z punktu widzenia gospodarności i celowości wydatkowania środków organizatora muzeum niepublicznego, gdyż to w znacznej części z jego środków finansowana jest działalność tej jednostki.

Drugim rodzajem nadzoru założycielskiego, o którym wspomina Rafał Golał⁴⁵⁰, jest nadzór organizatora nad muzealiami zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 roku w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą⁴⁵¹. Wydaje się, że czynności tych również nie można określić mianem nadzoru. Zabezpieczenie zbiorów muzeum jest obowiązkiem organizatora muzeum na podstawie art. 5 ust. 4 pkt 2 u.o.m. Zasady zabezpieczania zbiorów w muzeach określają przepisy wspomnianego rozporządzenia. Zgodnie z treścią przepisów (§ 2 rozporządzenia) zabezpieczenie zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem polega na niedopuszczeniu do sytuacji, w której zbiory mogą zostać utracone, uszkodzone lub zniszczone, na ochronie miejsc przechowywania i eksponowania zbiorów oraz na ich ochronie w czasie transportu. Ochrona zbiorów jest organizowana na podstawie planu ochrony muzeum.

Po trzecie, założyciel muzeum w ramach nadzoru obejmuje weryfikacją przestrzeganie przepisów u.o.m. oraz aktów podustawowych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. W szczególności nadzór może dotyczyć kwestii działań pracowników muzeum niepublicznego, zwłaszcza w kontekście przestrzegania nadanego przez niego regulaminu muzeum i regulaminu wewnętrznego.

Wszystkie przywołane czynności organizatora muzeum niepublicznego są obowiązkami założycielskimi organizatora muzeum. Nie ma tu środków nadzoru, władczych i jednostronnych, przewidzianych

⁴⁵⁰ R. Golał, *Szczególne zasady...*, s. 295.

⁴⁵¹ Dz.U. 2014 poz. 1240.

przez przepisy ustawy⁴⁵². Organizator muzeum nie dysponuje środkami nadzoru, a środki, które mógłby zastosować wobec pracowników muzeum będą wiązały się z odpowiedzialnością dyscyplinarną i jego działaniami jako założyciela, a także kierownika danej jednostki.

Przepisy u.o.m. wskazują również na radę muzeum działającą przy muzeum jako organ nadzorczy, ale jego powołanie jest obligatoryjne tylko dla muzeów publicznych (art. 11 ust. 1 u.o.m.). Choć ustawodawca w tekście u.o.m. nie wprowadza zakazu działania rady w muzeach niepublicznych, jednak wskazuje, że członków rady powołuje i odwołuje założyciel muzeum, o którym mowa w art. 5 ust. 2 i 3 u.o.m., a więc organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, stąd należy sądzić, że w obecnym stanie prawnym funkcjonowanie i działanie tego podmiotu zostało ograniczone dla muzeów państwowych i samorządowych⁴⁵³. Tak też uważają przedstawiciele doktryny⁴⁵⁴ wskazując, że powołanie rady muzeum może zapobiec pochopnym decyzjom jednoosobowego organu. Ma to mieć znaczenie zwłaszcza dla cennych zbiorów przechowywanych w muzeach publicznych. Nie można jednak uznać, że jest to rozwiązanie słuszne. Nie należy sądzić, że zbiory w muzeach publicznych są cenniejsze niż w muzeach niepublicznych, a tym samym, że niepotrzebne są tu konsultacje organu doradczego. Co ciekawe, dla niektórych muzeów niepublicznych zostały powołane rady muzeum, co założyciele wskazali w nadanych jednostkom regulaminach⁴⁵⁵.

W przypadku muzeów niepublicznych organ nadzorujący powinien być wskazany przez organizatora muzeum w regulaminie, zgodnie z art. 6 ust.

⁴⁵² Należy zwrócić uwagę, że inaczej sytuacja wygląda w przypadku organizatorów muzeów publicznych, będących instytucjami kultury. W tym przypadku środki nadzorcze przewidziano w przepisach u.p.o.d.k. Organizator muzeum będącego instytucją kultury może dokonać połączenia lub podziału instytucji kultury (art. 18 ust. 1 u.p.o.d.k.), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach może zlikwidować instytucję kultury (art. 22 ust. 1 u.p.o.d.k.).

⁴⁵³ Por. R. Golat, *Nadzór nad działalnością muzeum*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2021, s. 210.

⁴⁵⁴ Ibidem; I. Lipowicz, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Lipowicz, op. cit., art. 11.

⁴⁵⁵ Przykładowe regulaminy muzeów zostały omówione w osobnym rozdziale.

2 pkt 4 u.o.m. Rada muzeum zgodnie z ustawą sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa oraz ocenia, na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum sprawozdania rocznego z działalności, działalność muzeum, a także opiniuje przedłożony przez dyrektora roczny plan działalności (art. 11 ust. 2 u.o.m.). Znowu zwraca uwagę jednak brak określenia środków nadzoru dostępnych dla tego podmiotu, co stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie rady muzeum jako organu nadzoru. Działania tego organu będą raczej działaniami kontrolnymi.

Ostatnim rodzajem nadzoru, który należy wyróżnić, jest nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków nad zgromadzonymi przez muzeum zbiorami. Kompetencje nadzorcze nie wynikają jednak z przepisów u.o.m., ale z rozdziału 4 u.o.z. Nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków będzie obejmował jedynie te muzea, które mają w swoich zbiorach zabytki w rozumieniu przepisów u.o.z. Należy pamiętać, że definicja zabytku zawarta w art. 3 pkt 1 u.o.z. jest definicją o charakterze materialnym. Oznacza to, że obiekt jest zabytkiem nie z uwagi na dokonany wpis do właściwego rejestru, ale przez wartości, którymi się charakteryzuje. Wpis do rejestru zabytków ma jedynie charakter deklaratoryjny⁴⁵⁶. W praktyce jednak zwraca się uwagę również na konstytutywność decyzji o wpisie zabytku do rejestru. Taka koncepcja prezentowana jest chociażby przez Piotra Dobosza, Katarzynę Zalasińską i Maksymiliana Cherkę⁴⁵⁷. Decyzja ta z jednej strony jedynie potwierdza wartości posiadane przez zabytek, bez istnienia których nie spełniałby on założeń legalnej definicji zabytku⁴⁵⁸. Prowadzi ona jednak do

⁴⁵⁶ Odnosi się to zarówno do zabytków ruchomych, jak i nieruchomości. Por. K. Zalasińska, *Prawna ochrona...*, s. 130 i n.

⁴⁵⁷ P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 135; K. Zalasińska, *Prawna ochrona...*, s. 220; *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 40–43.

⁴⁵⁸ Wpis do rejestru na mocy art. 7 pkt 1 u.o.z. stanowi wyłącznie jedną z form ochrony zabytku i nie jest warunkiem niezbędnym do uznania danego obiektu za zabytek. Tak: K. Zalasińska, J. Brudnicki, *Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną*, w: *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe. Studium konserwatorskie*, red. K. Zalasińska, KSAP, Warszawa 2021, s. 6.

zmiany sytuacji prawnej dysponenta zabytku, który przed wydaniem decyzji o wpisie obiektu do rejestru często nie był świadomy jego wartości i cech. W decyzji upatrywać należy zatem źródła praw obowiązków dysponenta zabytku⁴⁵⁹. Podobne wnioski obecne są w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁶⁰.

Procedurę czynności nadzorczych poprzedzają czynności kontrolne, o których stanowią przepisy art. 38–41 u.o.z. Wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzonej kontroli sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej. Protokół zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób odpowiedzialnych za te nieprawidłowości. Protokół podpisują kontrolujący i kontrolowana osoba fizyczna albo kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważniona przez niego osoba, którzy mają prawo wnieść do protokołu umotywowane zastrzeżenia i uwagi. W razie odmowy podpisania protokołu przez kontrolowaną osobę fizyczną albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnioną przez niego osobę kontrolujący czyni o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może w terminie siedmiu dni przedstawić swoje pisemne uwagi wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków. W przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, wojewódzki konserwator zabytków, na podstawie ustaleń wynikających z kontroli, może wydać kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie (art. 40 ust 1 u.o.z.). Dodatkowo, na podstawie art. 40 ust. 3 u.o.z., w przypadku kontroli muzeum wojewódzki

⁴⁵⁹ A. Głowczewska, *Brak działań właściciela w celu należytej opieki nad zabytkiem nieruchomym a wykreślenie obiektu z rejestru zabytków – przegląd wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, „Santander Art and Culture Law Review” nr 1(9), 2023, s. 213.

⁴⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2012 r., I SA/Wa 2053/11, CBOSA; wyrok NSA z 7.02.2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.

konserwator zabytków może zażądać przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem przeciwko osobom winnym dopuszczenia do powstania uchybień i poinformowania go w określonym terminie o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia tych uchybień.

Jeżeli w toku kontroli prowadzonej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 38 u.o.z. zostaną wykazane nieprawidłowości polegające na prowadzeniu prac przy zabytku bez pozwolenia bądź niezgodnie z pozwoleniem, wojewódzki konserwator zabytków nie ma możliwości odstąpienia od zastosowania środków nadzoru konserwatorskiego i poprzestania na wydaniu zaleceń pokontrolnych⁴⁶¹. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzeniu czynności kontrolnych wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu: prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu; badań archeologicznych lub poszukiwań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 12 (poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania; innych działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6–8, 10 i 11, przy zabytku wpisanym do rejestru (przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych; podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia

⁴⁶¹ K. Zalasńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, art. 43, Nb 3.

substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisaniem do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni). Decyzja ta co do zasady wygasa po upływie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia, jeżeli w tym terminie wojewódzki konserwator zabytków nie wyda innej decyzji, o której mowa w art. 44 ust. 1 u.o.z. Nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków sprawowany jest nad muzeami, w posiadaniu których znajdują się zabytki wpisane do rejestru zabytków zarówno ruchome, jak i nieruchome. Decyzja o wstrzymaniu prac może być zaskarżona do organu wyższego stopnia. Decyzję cechuje natychmiastowa wykonalność, a zatem wniesienie środka zaskarżenia pozostaje bez wpływu na jej wykonalność. Organ nie musi nadawać jej rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 k.p.a.

6. Zakończenie działalności muzeów

Muzea nieposiadające osobowości prawnej, założone przez osoby fizyczne, osoby prawne bądź jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej pozostają bardzo zróżnicowaną grupą, także z punktu widzenia zakończenia ich działalności. Wskazać należy bowiem, że nie istnieje generalny, wspólny dla wszystkich muzeów niepublicznych model zakończenia działalności, tak jak ma to miejsce w przypadku muzeów publicznych, posiadających osobowość prawną⁴⁶². Te, pozostając instytucjami kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k. podlegają zgodnie z art. 21b–26 u.p.o.d.k. likwidacji, co należy dla wprowadzenia pokrótce omówić.

Stosownie do treści art. 22 ust. 1 u.p.o.d.k. organizator instytucji kultury może zlikwidować ją w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Pojęcie to nie zostało dookreślone przez ustawodawcę, a zatem każdorazowo wymaga oceny *ad casum*. NSA w 2012 roku wskazał, że „przesłanka «szczególnie uzasadnionego przypadku» jest pojęciem nieostrym,

⁴⁶² Ż. Gwardzińska, *Sposoby prawne zakończenia działalności muzeum*, „Santander Art and Culture Law Review”, nr 1, 2019, s. 101.

zawierającym zwrot ocenny wymagający wartościowania określonego stanu rzeczy. Przy jego stosowaniu konieczne jest szczegółowe i przekonujące uzasadnienie rozstrzygnięcia, wskazujące na dobór kryteriów ewaluacyjnych. Organizator zobligowany jest wskazać powody likwidacji instytucji kultury, przy czym oczywiste jest, że chodzi tutaj o zdarzenia i sytuacje wyjątkowe, nadzwyczajne, które uniemożliwiają dalsze funkcjonowanie instytucji kultury⁴⁶³. W tym samym wyroku NSA odniósł się równocześnie do kwestii likwidacji instytucji kultury, także muzeum, z przyczyn ekonomicznych. Podając, że „likwidacja instytucji kultury z przyczyn o podłożu ekonomicznym jest dopuszczalna wyłącznie w razie całkowitego braku środków finansowych na dalszą działalność tej instytucji, o ile środków tych nie uda się zgromadzić w wyniku działań podejmowanych w związku z podaniem do publicznej wiadomości informacji o zamiarze likwidacji⁴⁶⁴, sąd nawiązał do treści art. 22 ust. 2 ustawy. W przypadku likwidacji instytucji kultury z powodu braku środków finansowych celem podania informacji o zamiarze i przyczynach likwidacji do wiadomości publicznej powinno być, między innymi, stworzenie możliwości podjęcia działań do zgromadzenia środków, które umożliwią dalsze funkcjonowanie instytucji. Organizator muzeum jest, zgodnie z treścią przepisów, obowiązany na sześć miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach likwidacji. Akt organizatora w przedmiocie likwidacji instytucji kultury jest aktem kierownictwa wewnętrznego i jako taki nie podlega kontroli sądu administracyjnego, co spowodowane jest powiązaniem organizacyjnymi instytucji kultury z jej organizatorem⁴⁶⁵. Akt ten przyjąć może formę zarządzenia ministra lub kierownika urzędu centralnego albo uchwały organu jednostki samorządu

⁴⁶³ Wyrok NSA z 29.02.2012 r., II OSK 45/12, LEX nr 1252076.

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ Postanowienie NSA z 10.05.2018 r., II OSK 134/18, LEX nr 2493177; postanowienie NSA z 5.04.2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515.; zob. P. Antoniuk-Tęska, *Organizowanie i prowadzenie...*, art. 22; S. Gajewski, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu...*, s. 131.

terytorialnego, w zależności od podmiotu organizującego muzeum państwowe lub samorządowe. W tym ostatnim przypadku uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego⁴⁶⁶. Powyższy pogląd został oceniony negatywnie w stanowisku wyrażonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazał, że wyłączenie kontroli sądów administracyjnych nad aktami likwidacyjnymi mogłoby doprowadzić do nadużyć ze strony organizatorów⁴⁶⁷. Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku muzeów będących instytucjami kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k. jest to jedyna możliwość zakończenia ich działalności⁴⁶⁸.

Żaneta Gwardzińska wskazuje na brak zgodności co do charakteru omawianego aktu i przywołuje poglądy, iż akt o likwidacji instytucji kultury, jaką jest muzeum publiczne, przyjmuje postać decyzji administracyjnej⁴⁶⁹, co autorka wywodzi z treści art. 27 u.o.m. Bardziej trafne wydaje się jednak, iż akt ten może przybrać formę zarządzenia lub uchwały, gdyż treść art. 27 u.o.m. i możliwość wydania decyzji administracyjnej odnosi się w istocie wyłącznie do postępowania z muzealiami zgromadzonymi zarówno przez muzeum państwowe jak i samorządowe⁴⁷⁰. Należy jednak przyjąć, że zakazanie działalności muzeum, w razie rażącego naruszenia przepisów ustawy i statutu muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, następuje, zgodnie z art. 8 ust. 2 u.o.m., w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

⁴⁶⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 4.11.2016 r., WN-II.4131.135.2016, Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r., poz. 6462; por. P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie i prowadzenie...*, art. 22.

⁴⁶⁷ P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie i prowadzenie...*, art. 22.

⁴⁶⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.05.2010 r., II SA/Rz 275/10, LEX nr 674397; wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2015 r., IV SA/GI 845/15, LEX nr 1985308; wyrok WSA w Gdańsku z 4.09.2014 r., III SA/Gd 355/14, LEX nr 1534610; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.07.2015 r., II SA/Bd 558/15, LEX nr 1852173.

⁴⁶⁹ Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 101; por. K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 148; por. P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 147–148.

⁴⁷⁰ Por. A. Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, S. Waltoś, K. Zeidler, A. Matan, op. cit., 2021, art. 27; A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, art. 27.

W tym kontekście istotna jest również sytuacja faktyczno – prawna muzealiów wchodzących w skład likwidowanego muzeum. Stosownie do treści wspomnianego art. 27 u.o.m. sytuację tę w każdym przypadku określa w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Dodatkowo, w przypadku muzeum samorządowego, ustawodawca w treści przepisu art. 26 ust. 1 u.o.m. nakłada na podmiot założycielski obowiązek zapewnienia należytych warunków przechowywania muzealiów. W tym kontekście istotne wydają się art. 24, 25 i 26 u.p.o.d.k. Organizator instytucji kultury przejmie bowiem zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury, a także wstąpi we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była uprzednio prowadzona instytucja. Tym samym co do zasady organizator przejmie również mienie likwidowanej instytucji i stanie się jej następcą prawnym na zasadach określonych w art. 25a ust 2 u.p.o.d.k.⁴⁷¹. Dalsza analiza art. 26 i 27 u.o.m. zwraca także uwagę na prawo pierwokupu muzealiów przez organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa (organizatora muzeum publicznego) w razie likwidacji instytucji. Należy jednak pamiętać, aby nabycie muzealiów nie stało w sprzeczności z ogólnymi zasadami ich sprzedaży, przyjętymi w art. 23 u.o.m.⁴⁷². Dodatkowo uwagę zwraca użyte przez ustawodawcę pojęcie muzealiów. Oznacza to, że inne przedmioty znajdujące się w posiadaniu muzeum nie podlegają prawu pierwszeństwa nabycia i zależeć będą od innych czynników (na przykład od postanowień umów zawartych z innymi podmiotami w przypadku depozytów).

Omówiona w wybranych, najważniejszych jedynie aspektach likwidacja przewidziana w przepisach art. 22–26 u.p.o.d.k., jako forma zakończenia działalności muzeum publicznego będącego instytucją kultury, nie jest jednak dostępna dla muzeum niepublicznego, nieposiadającego

⁴⁷¹ A. Barbasiewicz, *Ustawa o muzeach...*, art. 26.

⁴⁷² *Ibidem*.

osobowości prawnej, które, co zostało podkreślone we wcześniejszej części, nie jest instytucją kultury w rozumieniu przepisów u.p.o.d.k.

6.1. Sposoby zakończenia działalności muzeum niepublicznego

Działalność muzeum nieposiadającego osobowości prawnej, którego organizatorem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, może być zakończona na trzy sposoby, w zależności od podmiotu założycielskiego. Będzie to tryb postępowania likwidacyjnego, ogłoszenie upadłości muzeum niepublicznego prowadzącego działalność gospodarczą oraz zastosowanie środka nadzoru z art. 8 ust. 2 u.o.m.

Pierwszym możliwym sposobem zakończenia jest tryb postępowania likwidacyjnego, który może dotyczyć muzeów niepublicznych, niezależnie od podmiotu założycielskiego. Podmiot ten będzie wydawał akt o likwidacji muzeum. Warto wskazać, że w przypadku muzeum organizowanego przez osobę fizyczną o likwidacji można mówić, gdy muzeum to prowadzi działalność gospodarczą, a nie jest wyłącznie prywatną kolekcją udostępnioną do oglądania⁴⁷³. Ta będzie mogła być sprzedana na zasadach określonych w przepisach k.c. W każdym przypadku majątek muzeum niepublicznego jest częścią majątku podmiotu założycielskiego. Oznacza to, że likwidacja muzeum niepublicznego nie wiąże się z identyczną sytuacją dla muzealiów, jak w przypadku likwidacji muzeów publicznych. Przepisy u.o.m. nie będą miały zastosowania w tym zakresie. Organizator muzeum w razie likwidacji jednostki powinien jednak powiadomić o tym fakcie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Będzie to dotyczyć zwłaszcza tych zbiorów, które pozostają zabytkami w rozumieniu przepisów u.o.z.⁴⁷⁴. Jest to związane z możliwością wpisania z urzędu obiektu, który skreślono z inwentarza muzeów, do rejestru zabytków. Żaneta Gwardzińska wskazuje jednak,

⁴⁷³ Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 103.

⁴⁷⁴ Ibidem, s. 107.

że podmioty założycielskie muzeów niepublicznych rzadko dokonują przedmiotowych zgłoszeń z uwagi na późniejsze konsekwencje ograniczenia prawa własności właściciela zabytku ruchomego lub nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków⁴⁷⁵.

Zdaniem autorki rozprawy należałoby zastanowić się nad instrumentami zabezpieczenia muzealiów w przypadku tego rodzaju zakończenia działalności muzeum niepublicznego. Wydaje się, że organizator muzeum mógłby zostać zobowiązany do poinformowania o likwidacji jednostki wojewódzkiego konserwatora zabytków, celem uruchomienia procedury wpisu obiektów do rejestru zabytków. Alternatywą mogłaby być sprzedaż przedmiotów innym muzeom. Propozycja ta dotyczyć może jedynie tych muzeów, które w swoich zbiorach posiadają zabytki w rozumieniu przepisów u.o.z.

Drugą wskazywaną możliwością jest ogłoszenie upadłości muzeum niepublicznego prowadzącego działalność gospodarczą, do której prowadzi brak środków finansowych na wypełnienie zobowiązań finansowych tego podmiotu⁴⁷⁶. Ten sposób zakończenia działalności wiąże się jednak wyłącznie z postrzeganiem muzeum jako przedsiębiorstwa, które, by wypełnić ustawową definicję, należy do podmiotów sektora *not for profit*. Należy odróżnić te podmioty od przedsiębiorstw *non profit*, które nie mogą generować żadnego zysku. Podmioty *not for profit* działają nie dla zysku, a zatem ich celem jest zaspokajanie interesów o charakterze nieekonomicznym. Z koncepcją muzeum jako przedsiębiorcy nie można się jednak zgodzić, a zatem ten sposób zakończenia działalności wydaje się niemożliwy do wykorzystania.

Ostatnim sposobem jest zastosowanie wobec muzeum niepublicznego środka nadzoru przez MKiDN, na podstawie art. 8 ust. 2 u.o.m. WSA w Warszawie wskazał, że „zastosowanie wobec muzeum prywatnego przepisu art. 8 ust. 2 ustawy z 1996 r. o muzeach dotyczącego zakazu dalszej

⁴⁷⁵ Ibidem, s. 107-108.

⁴⁷⁶ Ibidem.

działalności muzeum może budzić wątpliwości interpretacyjne. Jednak art. 8 ust. 1 ustawy wskazuje, że minister sprawuje nadzór nad muzeami, również prywatnymi. Z tej podstawowej przyczyny należy uznać, że instrument nadzoru w postaci zakazu dalszej działalności może mieć zastosowanie do wszystkich muzeów, niezależnie od tego, czy są instytucjami kultury, czy muzeami prywatnymi. (...) Prowadzenie działalności muzealnej wiąże się z przyznaniem osobom fizycznym i prawnym tych samych uprawnień, z których korzystają muzealne instytucje kultury. Dlatego ograniczenie instrumentów nadzoru, w tym stosowania sankcji zakazu działalności muzealnej jedynie w odniesieniu do jednostek muzealnych posiadających osobowość prawną, byłoby nieuzasadnione⁴⁷⁷. Sąd podkreślił, że istotą działalności wszystkich muzeów, bez względu na ich organizatora, jest realizowanie misji muzealnej. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że po raz kolejny kluczowy dla określenia statusu muzeów niepublicznych jest przedmiot działalności. Należy przychylić się do tego stanowiska sądu, uznając jednocześnie, że jest to argument przemawiający za postrzeganiem muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjnego. Zauważyć należy jednocześnie, że jest to jedno z niewielu orzeczeń dotyczące problematyki muzeów niepublicznych i pierwsze, w którym zwrócono uwagę na zacieranie się granic między muzeami publicznymi i niepublicznymi. Słusznie w wyroku wskazano, że „prowadzenie działalności muzealnej wiąże się z przyznaniem osobom fizycznym i prawnym tych samych uprawnień, z których korzystają muzealne instytucje kultury”⁴⁷⁸. Podobnie jak w przypadku muzeum publicznego, w decyzji zakazującej dalszej działalności muzeum niepublicznego, powinno znaleźć się wskazanie sposobu zabezpieczenia muzealiów. Co do zasady może być to wskazanie innego muzeum lub muzeów, do którego powinny trafić elementy zbioru wpisane do inwentarza

⁴⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

⁴⁷⁸ Ibidem.

muzeum. Jednocześnie można zastosować środki zabezpieczające, dla przykładu zakaz prowadzenia prac konserwatorskich.

6.2. Egzekucja ze zbiorów⁴⁷⁹

Muzealia zdefiniowane za art. 21 u.o.m. w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania są częścią szerszego pojęcia zbioru przedmiotów będących w posiadaniu muzeum, w którym zawierają się nie tylko przedmioty wpisane do inwentarza muzeum, ale również depozyty, obiekty o nieustalonym właścicielu, przedmioty przejęte przez państwo wbrew przepisom lub takie, które znajdują się w posiadaniu muzeum bądź jego organizatora, ale stanowią własność Skarbu Państwa.

Przepis art. 30 u.o.m. stanowi, że muzealia wpisane do inwentarzy muzeów państwowych lub samorządowych nie podlegają egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego w sądowym lub administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Ustawodawca przyznał tym przedmiotom status szczególny. Przepis art. 30 u.o.m. obecny był w ustawie od początku jej obowiązywania, choć pierwotnie w swoim brzmieniu wskazywał na wyłączenie spod egzekucji muzealiów wpisanych do inwentarzy muzeów państwowych lub komunalnych. W uzasadnieniu do projektu u.o.m.⁴⁸⁰ wymieniono motywy zawarcia przedmiotowej regulacji w tekście ustawy. Podkreślono je, odnosząc się do ochrony dziedzictwa narodowego w sposób następujący: „ogrom zniszczeń, jakie poniosło polskie dziedzictwo kulturowe na przestrzeni dziejów, jest nieporównywalny do strat poniesionych przez inne kraje. Dobra kultury mają zatem w Polsce szczególne znaczenie. Są majątkiem narodowym o wielkiej wartości materialnej, a jako dorobek wielu pokoleń Polaków mają też wielkie znaczenie dla utrzymania tradycji

⁴⁷⁹ Podrozdział częściowo oparty jest na tekście autorki rozprawy: A. Głowczewska, *Egzekucja administracyjna z ruchomości o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej: wybrane zagadnienia*, w: *Aktualne problemy egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Studia z Zakresu Egzekucji Administracyjnej*, 2022, vol. 4, Toruń, s. 45–56.

⁴⁸⁰ Druk nr 1209, Sejm II kadencji.

i tożsamości narodowej”⁴⁸¹. Zaakcentowano tym samym rosnące zainteresowanie ochroną i utrzymaniem w należytej kondycji dóbr kultury narodowego dziedzictwa.

Przepis art. 30 u.o.m. nie daje zatem możliwości wierzycielom, niezależnie od zobowiązań posiadanych przez muzeum państwowe lub samorządowe i ich zdolności finansowych zajęcia ruchomości będącej muzealium i spieniężenia jej w celu zaspokojenia żądania⁴⁸². Regulacja ma zapobiegać „rozproszaniu muzealiów i przejściu własności muzealiów na przypadkowe podmioty, co pozbawiałoby muzea możliwości ochrony – utraconych w ten sposób – muzealiów, uniemożliwiałoby dalsze ich udostępnianie publiczności i stałoby w oczywistej sprzeczności z misją muzeów”⁴⁸³. Co jednak istotne, przepis art. 30 u.o.m. wskazuje jedynie na wyłączenie spod egzekucji muzealiów, a więc przedmiotów zdefiniowanych w art. 21 ust. 1 u.o.m. jako rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów. Nie będą się tu w związku z powyższym zaliczać ruchomości będące w posiadaniu muzeum, jednak niestanowiące muzealiów, a więc przedmioty, które nie spełniają przesłanek definicji ustawowej, np. przedmioty wchodzące w skład majątku muzeum służące do bieżącej obsługi muzeum, depozyty, inne eksponaty niewpisane do inwentarza muzeum, będące jedynie w posiadaniu podmiotu organizującego muzeum, a niepozostające jego własnością, a także te, których posiadanie objęto niezgodnie z prawem.

Jednocześnie, w kontekście muzeów niepublicznych, nieposiadających osobowości prawnej, należy wskazać, że przepis art. 21 ust. 2 u.o.m. definiuje muzealia jako rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność

⁴⁸¹ Ibidem, s. 1.

⁴⁸² M. Mrówczyński, *Egzekucja sądowa z ruchomości o wartości historycznej lub artystycznej*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2013, s. 112; por. M. Mrówczyński, *Administracyjna i sądowa egzekucja z ruchomości o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej*, „Santander Art and Culture Law Review” nr 1, 2020, DOI: 10.4467/2450050XSNR.20.003.12387.

⁴⁸³ I. Gredka-Ligarska, w: Z. Cieślik, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Gredka-Ligarska, op. cit., art. 30.

podmiotu, który utworzył muzeum, oraz wpisane do inwentarza muzealiów⁴⁸⁴. Treść przepisu art. 30 u.o.m. natomiast wyraźnie odnosi się do muzealiów będących własnością muzeów państwowych i samorządowych. Oznacza to, że ochroną przed egzekucją na podstawie tytułu wykonawczego w sądowym lub administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie są objęte ruchomości będące muzealiami, ale zgromadzone w muzeach niepublicznych, które zostały utworzone przez osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Przedmioty te pozostają własnością podmiotu organizującego dane muzeum⁴⁸⁵. Specyfika zadań postawionych przed muzeum, polegających na gromadzeniu, przechowywaniu i udostępnianiu posiadanych zbiorów przedmiotów, w tym zabytków, nie pozwala, również z uwagi na przywołane wcześniej czynniki, na całkowite zaakceptowanie treści tego przepisu. Będzie to wynikać z faktu, iż przedmioty eksponowane w muzeum niepublicznym, zwłaszcza posiadające status zabytku, nie mogą stanowić jedynie własności założyciela muzeum. Fakt założenia muzeum oraz wpisania przedmiotów do inwentarza i przekazania ich do udostępnienia szerszemu gronu odbiorców, nobilitując je do rangi muzealiów, sprawia, iż stają się kategorią dóbr szczególnych, które powinny być objęte większą ochroną, także przed postępowaniem egzekucyjnym.

Dla egzekucji zobowiązań w postępowaniu administracyjnym, również w kontekście muzeów, należy wspomnieć o przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁸⁶ (dalej: u.p.e.a.). Przepisy u.p.e.a. wśród ruchomości możliwych do zajęcia

⁴⁸⁴ Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że własność muzealiów powinna być pełna, a nie podzielona między współwłaścicieli, zwłaszcza w przypadku ingerencji w muzealium. Zob. Wyrok WSA w Łodzi z 20.10.2022 r., III SA/Łd 497/22, LEX nr 3435118; wyrok WSA w Szczecinie z 4.11.2021 r., II SA/Sz 747/21, LEX nr 3291723; wyrok WSA w Gliwicach z 19.01.2021 r., II SA/Gl 1096/20, LEX nr 3166818; wyrok WSA w Gliwicach z 10.01.2020 r., II SA/Gl 1298/19, LEX nr 2770106.

⁴⁸⁵ I. Gredka-Ligarska, w: Z. Cieślak, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Gredka-Ligarska, op. cit., art. 30; por. P. Antoniuk, *Ustawa o muzeach...*; K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 161.

⁴⁸⁶ T.j. Dz.U. 2022 poz. 479 ze zm.

w postępowaniu egzekucyjnym wymieniają przedmioty o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Sformułowanie to funkcjonuje na gruncie ustawy, w treści przepisów art. 101 § 3 i 105 § 2 u.p.e.a., od nowelizacji, która weszła w życie 30 lipca 2020 roku⁴⁸⁷. Pojęcie przedmiotu o wartości historycznej, artystycznej i naukowej zastąpiło pojęcia poprzednio używane – „zajętej ruchomości stanowiącej zabytek” i wcześniejsze – „przedmiotu o wartości zabytkowej” w brzmieniu pierwotnym, a od 2001 roku – „ruchomości stanowiące dobro kultury” i równoległe „przedmioty stanowiące dobro kultury”. Przepisy te nie były jednak spójne z przepisami u.o.z. w zakresie używanych pojęć, stąd w pierwszej kolejności, na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁸⁸, wprowadzono do u.p.e.a. pojęcia „ruchomości stanowiącej zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” i „przedmiotów stanowiących zabytek”, które używane były do zmiany przepisów na mocy wspomnianej nowelizacji z 2020 roku. Znowelizowany przepis art. 100 § 3 u.p.e.a., choć nie odwołuje się bezpośrednio do pojęcia zabytku, to wskazuje na analogiczne dla tego pojęcia wartości historyczną, artystyczną i naukową⁴⁸⁹, które ruchomość podlegająca egzekucji powinna

⁴⁸⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 roku o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 2070.

⁴⁸⁸ Dz.U. 2010 nr 75 poz. 474.

⁴⁸⁹ Wartości przypisywane zabytkom wyróżnił austriacki historyk Alois Riegl. „Wartość historyczna jest określana za Aloisem Rieglem jako wypadkowa wielu czynników, które sprawiają, że przedmiot ten w istotny sposób ukształtował postrzeganie przez człowieka wydarzeń minionych. Pod uwagę brane są tu między innymi autentyczność przedmiotu, zachowanie jego oryginalnej substancji, a także zachowana dokumentacja. To ostatnie sprawia, że organ egzekucyjny może w przystępny sposób ocenić, czy przedmiot odznacza się wartością historyczną, czy też nie. Warunkiem jest jednak możliwość zapoznania się z tymi informacjami.

Wartość naukowa wskazuje na znaczenie przedmiotu dla ludzkiego poznania. Nie jest to co do zasady samodzielna wartość, gdyż określenie owej przydatności będzie zawsze wpisane w pewną dziedzinę nauki. Niewątpliwie jednak jest ona niejednoznaczna i trudna do określenia, zwłaszcza przy założeniu, że przedmiot znajduje się w rękach prywatnych. Ostatnią, a zarazem najtrudniejszą do określenia wartością jest artystyczna wartość ruchomości. Jest ona bardzo subiektywna, nacechowana emocjonalnym nastawieniem posiadacza czy właściciela wobec danego przedmiotu (co często bywa niewspółmierne do rzeczywistej wartości przedmiotu), a jednocześnie zależna od kanonów piękna przyjętych w danej kulturze czy epoce. Nie bez znaczenia pozostaje tu także wartość rynkowa danego

posiadać. Należy podkreślić, że wystarczające jest jedynie przypuszczenie, że w chwili zajęcia rzeczy charakteryzuje się ona tymi wartościami i to nawet niekoniecznie w stopniu pozwalającym na uznanie ruchomości za zabytek⁴⁹⁰. Wartości historyczna, artystyczna lub naukowa, którymi może cechować się ruchomość podlegająca zajęciu nie są jednoznaczne do określenia. Problem ten nie pozostaje bez znaczenia dla organów egzekucyjnych, których pracownicy nie muszą dysponować specjalistyczną wiedzą na temat ruchomości będących przedmiotem egzekucji.

Zajęcie i sprzedaż ruchomości o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej odbywa się na zasadach określonych w przepisach u.p.e.a., w porozumieniu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nowelizacja z 2020 roku określiła prawo pierwszeństwa nabycia tego typu ruchomości przez państwową lub samorządową instytucję kultury, wskazaną przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 105 § 2 u.p.e.a.). Instytucja nie jest zobowiązana do kupna ruchomości. Jeżeli sprzedaż nie dojdzie do skutku, można jej dokonać na zasadach ogólnych, wynikających z przepisu art. 105 § 1 u.p.e.a.

Ruchomości będące w posiadaniu muzeum w związku z powyższym, jeśli cechują się przedmiotowymi wartościami, będą mogły podlegać egzekucji, zarówno w muzeach publicznych, jak i niepublicznych.

przedmiotu. Wartość artystyczna przedmiotu łączy się również z odróżnieniem pojęcia zabytku od pojęcia dzieła sztuki. Pojęcia te nie będą tożsame, choć można wyróżnić ruchomości, które będą jednocześnie dziełami sztuki i zabytkami. Analogicznie należy wspomnieć o tych, które pozostają wyłącznie zabytkami lub wyłącznie dziełami sztuki. Pojęcie dzieła sztuki nie zostało zdefiniowane w prawie polskim. Korzystać można z definicji zaproponowanych przez historyków sztuki, z których najbardziej znaną zaproponował Władysław Tatarkiewicz wskazując, że „dzieło sztuki jest odtworzeniem rzeczy bądź konstrukcją form, bądź wyrażaniem przeżyć, jednakże tylko takim odtworzeniem, taką konstrukcją, takim wyrazem, jakie są zdolne zachwycać, bądź wzruszać, bądź wstrząsać”. Zważyć należy, że w tym przypadku najistotniejsze są emocje odbiorcy, które dzieło w nich wywołuje.” Za: A. Głowczewska, *Egzekucja...*, s. 45–47. Zob. szerzej: E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 27–31; P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.

⁴⁹⁰ P. Przybysz, komentarz do art. 100, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2021, LEX.

W pierwszym przypadku jednak ograniczeniem będzie wpisanie przedmiotów do inwentarza muzeum jako muzealiów, zgodnie z treścią art. 30 u.o.m. Wyłączenie to nie będzie zatem dotyczyło przedmiotów gromadzonych w muzeach, których do inwentarza nie wpisano, a więc tych, które nie stanowią muzealiów w rozumieniu przepisów.

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego⁴⁹¹ (dalej: k.p.c.) nie pojawia się pojęcie zabytku, muzealium czy dobra kultury. Mowa jest jedynie o ruchomościach o wartości historycznej lub artystycznej. W art. 866² § 1 k.p.c. wskazuje się, że do oszacowania zajętych przedmiotów o wartości historycznej lub artystycznej komornik wzywa biegłego. Przedmioty te mogą być sprzedane za pośrednictwem przedsiębiorstwa zajmującego się ich obrotem albo państwowemu muzeum, bibliotece, archiwum lub ośrodkowi badań i dokumentacji. Regulacja nie obejmuje przedmiotów o wartości naukowej, do nich zatem przepis ten nie będzie miał zastosowania⁴⁹². W egzekucji sądowej zajęcie ruchomości o wartości historycznej lub artystycznej następuje na podstawie ogólnych przepisów normujących egzekucję z ruchomości.

Istotnym aspektem egzekucji tego typu ruchomości jest również przepis art. 31a ust. 5 u.o.m., zgodnie z treścią którego egzekucji nie podlega również rzecz ruchoma o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczana z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli została ona objęta ochroną prawną. Rzeczy tej jest przyznawany tak zwany immunitet muzealny wówczas, gdy ruchomość spełnia przesłanki sformułowane w art. 31a ust. 1 u.o.m., na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia wwiezienia ruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanki odnoszące się do przedmiotowej ruchomości, wymienione w art. 31a ust. 1 u.o.m., są następujące:

⁴⁹¹ Dz.U. 2023 poz. 1550 ze zm.

⁴⁹² M. Mrówczyński, op. cit., s. 64–65.

- 1) jej przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej leży w interesie publicznym;
- 2) nie znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) jej przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodny z prawem;
- 4) nie została wywieziona z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnie z prawem;
- 5) zorganizowanie wystawy czasowej bez objęcia tej rzeczy ochroną prawną nie byłoby możliwe lub skutkowałoby nieproporcjonalnie wysokimi kosztami jej wystawienia w stosunku do kosztów zorganizowania wystawy;
- 6) wystawa czasowa będzie organizowana przez:
 - a) instytucję kultury w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej lub
 - b) muzeum niebędące instytucją kultury, wpisane do wykazu, o którym mowa w art. 5b ust. 1 – zwane dalej „organizatorem wystawy”.

Ochrona rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczonej z zagranicy jest przyznawana przez MKiDN na wniosek organizatora wystawy. Wniosek ten, zgodnie z treścią art. 31b ust. 1 u.o.m., składany jest co najmniej na sześć miesięcy przed planowanym wwiezieniem tej rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Legitymowany do złożenia skargi będzie jedynie organizator wystawy. Do wniosku musi zostać dołączony formularz zgłoszeniowy, zawierający informacje wymagane i opisane w treści rozporządzenia Ministra Kultury

i Dziedzictwa Narodowego z 14 października 2015 roku⁴⁹³. Integralną częścią tego wniosku będą zatem następujące załączniki:

1) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia umowy warunkowej wypożyczenia albo umowy przedwstępnej wypożyczenia rzeczy ruchomej;

2) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia pozwolenia na wywóz rzeczy ruchomej z kraju będącego miejscem jej stałego przechowywania albo oświadczenie właściciela lub posiadacza tej rzeczy, że jej wywóz nie wymaga takiego pozwolenia;

3) oświadczenie wnioskodawcy, że rzecz ruchoma:

- a) nie figuruje jako poszukiwana w krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem;
- b) nie figuruje jako poszukiwana w krajowym rejestrze utraconych dóbr kultury;
- c) nie jest poszukiwana jako polska strata wojenna;
- d) nie figuruje jako poszukiwana w bazie Interpolu „Stolen Works of Art”;

4) kopia aktu o utworzeniu jednostki organizacyjnej będącej wnioskodawcą – w przypadku, gdy jednostka ta jest instytucją kultury, której organizatorem w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;

5) oświadczenie właściciela rzeczy ruchomej, że rzecz ruchoma:

- a) jest jego własnością;

⁴⁹³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie wniosku o objęcie ochroną prawną rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015 poz. 1749).

- b) jest wolna od obciążeń prawa i nie podlega zajęciu w trybie przepisów o egzekucji sądowej lub o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- c) pochodzi z legalnych wykopalisk lub została pozyskana w inny legalny sposób – w przypadku rzeczy ruchomej będącej zabytkiem archeologicznym, w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

6) fotografie rzeczy ruchomej przedstawiające rzecz ruchomą z przodu, z tyłu i z boku, wykonane na jednolitym tle, w dobrej ostrości, w rozdzielczości co najmniej 5 Mpx i w formacie co najmniej 9×13 cm albo wydrukowane w rozdzielczości co najmniej 300 dpi;

7) W przypadku gdy wnioskodawca wypożycza rzecz ruchomą od podmiotu, który nie jest jej właścicielem, do wniosku dołącza się także zgodę właściciela rzeczy ruchomej na jej wypożyczenie⁴⁹⁴.

W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych wniosku MKiDN wzywa organizatora wystawy do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni i nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. MKiDN udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej treść wniosku oraz określa termin, w którym osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą zgłaszać zastrzeżenia co do spełnienia przez wskazaną we wniosku rzecz ruchomą warunków, o których mowa w art. 31a ust. 1 pkt 2, 3 lub 4 u.o.m. Termin ten nie może być krótszy niż 30 dni od dnia udostępnienia treści wniosku. Jeżeli zostaną zgłoszone zastrzeżenia do treści wniosku lub wskazanych przesłanek, MKiDN wzywa organizatora wystawy do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym jednak niż siedem dni i nie dłuższym

⁴⁹⁴ <https://nimoz.pl/dzialalnosc/immunitet-muzealny>, dostęp: 31.05.2023 r.

niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Treść uzupełnionego wniosku udostępnia się na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Po upływie wyżej wskazanych, za art. 31b ust. 1, 2, 3 i 5 u.o.m. terminów, MKiDN zasięga opinii państwowej instytucji kultury wyspecjalizowanej w zakresie muzealnictwa i ochrony zbiorów w sprawie spełniania warunków z art. 31a ust. 1 u.o.m. Informację o objęciu lub nieobjęciu ruchomości ochroną prawną umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Do postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony, stosownie do treści art. 31b ust. 8 u.o.m., nie stosuje się przepisów k.p.a. Procedura jednak pozostaje w sferze prawa administracyjnego procesowego *sensu largo*⁴⁹⁵. Wywołanie skutku objęcia ruchomości ochroną nie następuje w formie decyzji administracyjnej, ale w drodze czynności udostępnienia informacji o objęciu przedmiotu ochroną.

Wystawa, na której eksponowana ma być rzecz ruchoma o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczana z zagranicy może być organizowana przez wszystkie rodzaje muzeów – muzeum państwowe, samorządowe i niepubliczne⁴⁹⁶. W wykazie muzeum, o którym mowa w art. 5b ust. 1 u.o.m., a do którego odwołuje się przepis art. 31a ust. 1 pkt 6 lit. b, znaleźć się mogą wszystkie wymienione podmioty. Ustawodawca słusznie nie zawęził przedmiotu ochrony i nie posłużył się pojęciami zabytku i muzealium⁴⁹⁷.

7. Finansowanie działalności muzeów niepublicznych

Zgodnie z przepisami u.o.m. podmiot, który utworzył muzeum ma obowiązek zapewnić środki niezbędne do utrzymania i rozwoju tej jednostki.

⁴⁹⁵ P. Gwoździewicz-Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, op. cit., art. 31(b).

⁴⁹⁶ P. Gwoździewicz, *Instytucja immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach dotyczących wypożyczeń dzieł sztuki*, w: *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, red. W. Kowalski, K. Złasińska, Warszawa 2011, s. 139.

⁴⁹⁷ P. Gwoździewicz-Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, op. cit., art. 31(a).

Muzea niepubliczne nie mogą liczyć na środki z budżetu państwa, które są przeznaczone na działalność muzeów publicznych. Działalność większości muzeów niepublicznych jest finansowana ze środków własnych podmiotów założycielskich, jak wskazują badania przeprowadzone w projekcie badawczym „Muzea prywatne – zarządzanie i finansowanie”, realizowanym w ramach stypendium ministra właściwego do spraw kultury, dziedzictwa narodowego i sportu od marca do grudnia 2021 roku⁴⁹⁸. Organizatorzy muzeów biorący udział w badaniach wskazali również na inne środki. Na tej podstawie wśród źródeł finansowania muzeum niepublicznego należy wyróżnić:⁴⁹⁹

- 1) środki własne organizatora muzeum niepublicznego;
- 2) środki uzyskane ze sprzedaży biletów wstępu;
- 3) środki uzyskane ze sprzedaży pamiątek, materiałów naukowych i publikacji;
- 4) środki uzyskane z wynajmu powierzchni na cele organizacji konferencji czy innych wydarzeń;
- 5) środki uzyskane z organizowanych lekcji muzealnych w ramach prowadzonej przez muzeum działalności edukacyjnej;
- 6) środki publiczne uzyskane w ramach procedury na podstawie przepisów art. 73–83a u.o.z. dla muzeów posiadających w swoich zbiorach zabytki nieruchome.

Wszystkie sposoby uzyskania środków na finansowanie działalności muzeum niepublicznego muszą być ujęte w regulaminie muzeum (art. 6 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 6 ust. 6 u.o.m.). Pierwszym rodzajem środków, z których może być finansowana działalność muzeum niepublicznego są środki własne założyciela muzeum. Obowiązkiem założyciela jest zapewnienie przez osobę

⁴⁹⁸ A. Szostak, *Muzea prywatne – zarządzanie i finansowanie*, https://zarzadzaniemuzeami.pl/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-28_Muzea-Prywatne-Raport.pdf, dostęp: 10.06.2023 r.

⁴⁹⁹ Ibidem, s. 45; por. A. Szostak, *Muzea prywatne – zarządzanie i finansowanie. Dobre praktyki*, https://zarzadzaniemuzeami.pl/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-28_Muzea-Prywatne-Dobre-praktyki.pdf.

tworzącą niepubliczne muzeum środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju tej jednostki, czyli m.in. przeznaczanych na pozyskiwanie nowych zbiorów (art. 5 ust. 4 pkt 1 u.o.m.).

Kolejne wymienione w punktach 2–5 źródła finansowania wiążą się z prowadzoną przez muzea niepubliczne działalnością różną od wystawienniczej. Należy pamiętać, że muzeum, zgodnie z treścią art. 9 u.o.m. może prowadzić działalność dodatkową w celu finansowania swojej działalności statutowej (regulaminowej) i zadań postawionych przed tym podmiotem. Nie należy środków uzyskanych w ramach prowadzonej działalności dodatkowej traktować jako zysku⁵⁰⁰.

Zasady prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej, zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 pkt 7 u.o.m., powinien określać statut lub regulamin muzeum. Warto zaznaczyć, że w przedmiotowej kwestii, w kontekście instytucji kultury, którą będą muzea publiczne, wypowiedział się w swoich orzeczeniach NSA, wskazując między innymi, że: „instytucja kultury może dodatkowo prowadzić działalność inną niż działalność kulturalna, która stanowi jej istotę, czyli może to być działalność gospodarcza, a o rodzaju i zakresie tej innej działalności przesądza statut danej instytucji kultury, oczywiście przy założeniu, że nie będzie ona kolidować z realizacją ustawowych i podstawowych celów”⁵⁰¹. Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że działalność gospodarcza, nawet gdy służy finansowaniu zadań z art. 2 u.o.m., nie może być

⁵⁰⁰ Muzeum ze swojej definicji ustawowej jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku. Przepis art. 9 u.o.m. nie rozróżnia muzeów, które mogą prowadzić działalność dodatkową wyłącznie w celu finansowania zadań z art. 2 u.o.m., zatem zarówno muzeów publicznych jak i niepublicznych. Przepis ten nie funkcjonował w uprzednio obowiązującej ustawie z 1962 roku. P. Gwoździewicz-Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz–Matan, op. cit., art. 9.

⁵⁰¹ Wyrok NSA z 29.09.2016 r., II OSK 2062/16, LEX nr 2119856; por. wyrok NSA z 2.03.2017 r., II OSK 2864/16, LEX nr 2291577.

działalnością podstawową, ale jedynie dodatkową, subsydiarną. Prowadzenie tej działalności przez muzeum ma charakter fakultatywny⁵⁰².

W związku z treścią art. 9 u.o.m. pojawiła się koncepcja traktowania muzeum jako przedsiębiorcy, odnosząca się do zjawiska komercjalizacji działalności muzealnej⁵⁰³. Pogląd ten dotyczy zwłaszcza muzeów niepublicznych. W taki też sposób zostało potraktowane muzeum na gruncie wyroku SOKiK, do którego odnosiły rozważania we wcześniejszej części pracy⁵⁰⁴.

Żaneta Gwardzińska na podstawie przeprowadzonych w 2017 roku badań ustaliła, że można wyróżnić przedsiębiorców funkcjonujących pod nazwą muzeum i wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz Krajowego Rejestru Sądowego, którzy prowadzą działalność gospodarczą jako podstawową, a nie jedynie fakultatywną z uwagi na konieczność pozyskania przez założycieli środków na prowadzenie działalności muzeum. Część z tych podmiotów jest muzeami w rozumieniu przepisów u.o.m., gdyż posiada regulamin uzgodniony z MKiDN⁵⁰⁵. Żaneta Gwardzińska wskazuje, że prowadzenie takiej działalności jest niezgodne zarówno z definicją legalną muzeum jak również z treścią art. 9 u.o.m. Może to prowadzić do uruchomienia procedury nadzorczej właściwego organu, na podstawie art. 8 u.o.m.

Ostatnim potencjalnym źródłem finansowania jest możliwość skorzystania ze środków publicznych dla organizatora muzeum niepublicznego, które posiada w swoich zbiorach zabytki nieruchome, do

⁵⁰² Wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2018 r., III SA/Wa 1433/17, LEX nr 2562011; wyrok WSA w Lublinie z 7.12.2016 r., I SA/Łd 958/16; wyrok WSA w Warszawie z 31.01.2017 r., III SA/Wa 3474/15; wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2018 r., III SA/Wa 508/18, LEX nr 2638789.

⁵⁰³ R. Redmond-Cooper, *Museum in the Global Enterprise Society: International Opportunities and Challenges*, „Art, Antiquity and Law”, nr 1, 1996, s. 218 i n.; por. Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 100.

⁵⁰⁴ M. Drela, M. Trzeciński, *Zakaz fotografowania w regulaminie muzeum: komentarz do wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 maja 2010 roku*, „Ochrona Zabytków”, nr 4, 2009, s. 83–89.

⁵⁰⁵ Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 100.

czego prowadzi procedura wynikająca z przepisów art. 73–83a u.o.z. Zgodnie z treścią art. 73 u.o.z. osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, albo będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa. Dotacja na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez: ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest ten minister, lub wojewódzkiego konserwatora zabytków ze środków finansowych z budżetu państwa w części, której dysponentem jest wojewoda. Dotacja udzielana jest na podstawie umowy zawartej z tymi osobami lub jednostkami (art. 75 u.o.z.). Stosownie do treści art. 76 u.o.z. dotacja może być udzielona na dofinansowanie:

1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku;

2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji;

3) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa,

ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku.

Dotacja jest udzielana na wniosek właściciela zabytku, o którym mowa w art. 74 u.o.z. Wniosek może być złożony przez wnioskodawcę po przeprowadzeniu wszystkich prac lub robót przy zabytku wpisanym do rejestru, określonych w pozwoleniu wydanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie odpowiednich przepisów u.o.z. Ustawodawca wymienia nakłady ponoszone przez wnioskodawcę, na które może on uzyskać dotację w art. 76 u.o.z. Będą to między innymi nakłady na sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; odnowienie lub odtworzenie elementów składowych zabytku nieruchomego; a także zakup instalacji antywłamaniowej czy wykonanie izolacji przeciwwilgociowej. Dotacja może być udzielona w wysokości do 50% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Jeżeli zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. Może mieć to miejsce również w sytuacji, gdy stan zachowania zabytku wymaga podjęcia niezwłocznych działań (art. 78 u.o.z.). Przepis art. 79 ust. 1 u.o.z. wskazuje, że przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji nie mają zastosowania przepisy k.p.a.

Kluczowe znaczenie dla udzielania dotacji mają przepisy Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia

16 sierpnia 2017 roku w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków⁵⁰⁶. Przepisy rozporządzenia wskazują na elementy wniosku składanego do organu właściwego oraz terminy do jego złożenia. Akt prawny określa także elementy umowy zawieranej między podmiotem udzielającym dotacji a wnioskodawcą.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przedmiotowa dotacja może być udzielona jedynie na prace przy zabytkach nieruchomych, które są wpisane do rejestru zabytków. Przepisy nie będą miały zastosowania do obiektów nieruchomych pozostających w muzeach niepublicznych, które choć wypełniają znamiona materialnej definicji zabytku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.z., to nie zostały wpisane decyzją administracyjną do rejestru zabytków. Dotacja nie będzie mogła być również przyznana na zabytki ruchome.

8. Status pracownika muzeum niepublicznego

Osobą bezpośrednio zaangażowaną w ochronę muzealiów jest muzealnik. Muzealnicy to zgodnie z treścią art. 32 u.o.m. pracownicy zatrudnieni w muzeach na stanowiskach, na których realizuje się zadania związane z: gromadzeniem i naukowym opracowywaniem zbiorów, urządzaniem wystaw i udostępnianiem zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych, organizowaniem badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych, prowadzeniem działalności edukacyjnej, artystycznej, upowszechniającej kulturę lub wydawniczej. Pracowników z grupy zawodowej muzealników zatrudnia się na stanowiskach kustosza dyplomowanego, kustosza, adiunkta i asystenta. W uzasadnieniu do projektu ustawy o muzeach stwierdzono, że: projekt wprowadza kategorię profesjonalną muzealnika, określając merytorycznego pracownika muzeum z wyższym wykształceniem, członka grupy zawodowej o szczególnej

⁵⁰⁶ T.j. Dz.U. 2022 poz. 1388.

specyficznie poszukującej tożsamości na drodze skodyfikowanych zasad etyki zawodowej – grupy dotąd nie wyodrębnionej, choć wyraźnie zarysowanej w praktyce społecznej. Olbrzymia odpowiedzialność za skarby powierzone muzealnikom w opiekę przez naród w pełni uzasadnia te dążenia”⁵⁰⁷.

Pojęcie muzealnika po raz pierwszy zostało użyte w przepisach u.o.m. Wcześniej pracownik muzeum był określany mianem konserwatora, kustosa, kuratora czy muzeologa⁵⁰⁸. Określenia te były intensywnie używane od XVIII wieku⁵⁰⁹ i pozostały w użyciu do dnia dzisiejszego. Prawodawca w obecnym stanie prawnym wykorzystał te pojęcia dla nazw poszczególnych stanowisk zajmowanych przez muzealników. We wcześniejszych aktach prawnych pojęcie muzealnika nie występowało. Przed 1939 rokiem w literaturze używano pojęć „urzędnicy muzealni”, „urzędnicy i służby w muzeach”⁵¹⁰. W okresie międzywojennym stosowano pojęcie „muzeologa”⁵¹¹. Samo sformułowanie „muzealnik” po raz pierwszy zostało zaproponowane w rozprawie z 1947 roku pt. „Muzealnictwo” pod redakcją Stefana Komornickiego i Tadeusza Dobrowolskiego, która była pierwszym polskim kompendium wiedzy o muzeach. W rozprawie podjęto rozważania dotyczące pracowników muzeów, których nazwę zaczerpnięto od tytułu tej publikacji. Pojęcie upowszechnił Stanisław Lorentz w latach 40. XX wieku⁵¹². Po 1945 roku regulacje prawne nadal nie przewidywały pojęcia muzealnika.

⁵⁰⁷ Uzasadnienie do projektu u.o.m., druk nr 1209, Sejm II kadencji.

⁵⁰⁸ M. Janaszak, *Strażnik, badacz, popularyzator? Problemy tożsamościowe muzealników w dobie przemian zachodzących w muzealnictwie*, „Etnografia. Praktyki, Teorie, Doświadczenia”, nr 6, 2020, s. 260.

⁵⁰⁹ Pojęcie konserwatora zostało użyte po raz pierwszy w odniesieniu do osoby sprawującej opiekę merytoryczną nad kolekcją wchodzącą w skład zbiorów Królewskiego Uniwersytetu Warszawskiego, w dokumencie opracowanym przez Feliksa Bentkowskiego, który to dokument można uznać za pierwszy akt normatywny polskiego muzealnictwa. Tak: A. Murawska, *Zawód: muzealnik...*, s. 69, zob. J. Bieliński, *Królewski Uniwersytet warszawski (1816–1831)*, t.1: *Gabinet numizmatyczny i starożytnych osobliwości*, Warszawa 1907, s. 637.

⁵¹⁰ A. Murawska, *Związek Muzeów Polskich w Polsce w latach 1914–1939*, „Muzealnictwo”, nr 56, 2014, s. 116–121.

⁵¹¹ D. Folga-Januszewska, *Muzeologia, muzeografia, muzealnictwo*, „Muzealnictwo”, nr 47, 2006, s. 9–14

⁵¹² M. Niezabitowski, *Muzealnik a wspólnota pamięci. Próba zdefiniowania pojęć na użytek zmian legislacyjnych*, „Muzealnictwo”, nr 60, 2010, s. 234.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 19 września 1958 roku w sprawie uposażenia pracowników służby muzealnej⁵¹³ pracownikami służby muzealnej były osoby zatrudnione na następujących „stanowiskach służbowych”: kustosz; konserwator muzealny; adiunkt muzealny; zastępca konserwatora muzealnego; główny inspektor muzealny; architekt wnętrz; starszy asystent muzealny; starszy asystent konserwatorski; starszy dyspozytor muzealny; asystent muzealny; asystent konserwatorski; dyspozytor muzealny; młodszy asystent muzealny; młodszy asystent konserwatorski; technik muzealny; starszy laborant; młodszy dyspozytor muzealny; laborant; starszy pomocnik muzealny; praktykant muzealny (ze stażem); praktykant muzealny (bez stażu); pomocnik muzealny (§ 3 wspomnianego rozporządzenia). Służbą muzealną określano zatem ogół pracowników muzeum⁵¹⁴. To dało podwaliny do stworzenia regulacji i definicji legalnej w obecnie obowiązujących przepisach.

Kwalifikacje osób zatrudnianych na wymienionych stanowiskach zostały wprowadzone do u.o.m. ustawą nowelizującą z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów⁵¹⁵. Przepisy u.o.m. nie wskazują obowiązków pracowniczych⁵¹⁶. Określenie pracownika muzeum nazwą konkretnego stanowiska można odnieść do kwalifikacji i stażu pracy pracownika, a więc wymagań, jakie musi on spełnić dla samego zatrudnienia⁵¹⁷. Zakres obowiązków muzealnika jest regulowany w samej umowie o pracę.

⁵¹³ Dz.U. Nr 60, poz. 300 ze zm.

⁵¹⁴ I. Gredka-Ligarska w: Z. Cieślik, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, I. Gredka-Ligarska, op. cit., art. 32.

⁵¹⁵ Dz.U. 2015 poz. 1505.

⁵¹⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9.03.2011 r., II PK 225/10 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 7.01.2010 r., II PK 163/09, por. <https://www.rp.pl/arttykul/1138123-Adiunkt-i-kustosz-to-tytul-y-zawodowe-muzealnikow--a-nie-stanowiska-pracy--Nazwe-wyznacza-kwalifikacje.html>, dostęp: 29.04.2020 r.

⁵¹⁷ Wyrok SN z 3.09.2013 r., I PK 37/13, LEX nr 1541139.

Dla uzupełnienia można przywołać szerszą definicję z Kodeksu Etyki ICOM dla Muzeów⁵¹⁸, gdzie muzealnicy (*museum professional*) zostali zdefiniowani jako obsada osobowa (opłacana lub nieopłacana) muzeów lub instytucji określonych w art. 2 ust. 1 i 2 Statutu ICOM, którzy otrzymali wyspecjalizowane wykształcenie lub posiadają równoważne doświadczenie zawodowe w zakresie odpowiadającym zarządzaniu i działalności muzeum, a także osoby niezależne przestrzegające przepisów Kodeksu Etyki ICOM dla Muzeów i pracujące na rzecz muzeów lub instytucji określonych w powołanym wyżej Statucie, z wyjątkiem osób trudniących się handlem przedmiotami lub wyposażeniem niezbędnym dla muzeów lub służb muzealnych lub ich reklamą. To ujęcie jest znacznie szersze niż to zaproponowane przez polskiego ustawodawcę, gdyż mianem muzealników nie określa jedynie wymienionych pracowników muzeum zatrudnionych na powyżej wskazanych stanowiskach, ale wszystkich, którzy postępują zgodnie z zasadami Kodeksu Etyki dla muzeów ICOM. Co istotne, należy w katalog ten wpisać również osoby wykonujące działania na rzecz muzeum nieodpłatnie⁵¹⁹.

Zawód muzealnika został równocześnie opisany wraz z kwalifikacjami w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności, gdzie wskazano, że muzealnik ma odpowiadać między innymi za przygotowanie ekspozycji dzieł sztuki, opiekę nad dziełami i czuwanie nad ich konserwacją, opracowanie naukowe zbiorów, przygotowywanie wystaw, wydawanie opinii co do zakupu nowych eksponatów⁵²⁰.

⁵¹⁸ Kodeks Etyki ICOM dla muzeów,

<https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/poland.pdf>, dostęp: 15.03.2020 r.

⁵¹⁹ A. Nadolska–Styczyńska, *Być muzealnikiem: pytanie o tożsamość zawodową?*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, nr 2, 2011, s. 52–53,

http://files.musicologytoday.hist.pl/files/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2011-t2/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2011-t2-s48-64/Rocznik_Muzeum_Wsi_Mazowieckiej_w_Sierpcu-r2011-t2-s48-64.pdf,
dostęp: 6.05.2020 r.

⁵²⁰<http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/klasyfikacja-zawodow-i-specjalnosci/wyszukiwarka-opisow-zawodow/->

W doktrynie wskazuje się na dwa stanowiska dotyczące posługiwania się pojęciem muzealnika. Pierwsze wskazuje, że mianem muzealnika mogą być określane wyłącznie osoby należące do grupy zawodowej muzealników z art. 32 ust. 1 u.o.m. Jednym z argumentów za tym poglądem jest treść art. 33 u.o.m., który stanowi, że: muzea prowadzące lub koordynujące prace naukowe mogą zatrudniać pracowników naukowych i badawczo – technicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo-rozwojowych⁵²¹. Do pracowników tych przepis art. 34 stosuje się odpowiednio. Autorzy opowiadający się za tym poglądem wskazują, że skoro pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni zostali wyłączeni z grona muzealników, to znaczy, że ustawodawca wyraźnie określił, kto może używać miana muzealnika⁵²². Przeciwnicy odnoszą się jednak do sformułowania o prowadzonych pracach naukowych i upatrują możliwości szerokiego rozumienia pojęcia muzealnika w innych formach działalności prowadzonej przez muzea.

Mianem muzealnika *sensu largo* mogą być określane wszystkie osoby zaangażowane w opiekę nad dobrami kultury przechowywanymi w muzeum, którzy zgodnie z zasadami etyki wykonują pracę na rzecz muzeum i kolekcji, także nieodpłatnie. Podkreślenia w przypadku omawiania zawodu muzealnika wymaga związek danej osoby z pracą na rzecz muzeum i zgromadzonych w nim eksponatów. Możliwe jest w związku z tym zaliczenie do grona muzealników odpowiednio kustosza, asystenta i konserwatora, ale również osoby odpowiedzialnej za promocję muzeum, edukatora muzealnego, technika i kierowcy odpowiadającego za bezpieczeństwo i właściwy stan

/klasyfikacja_zawodow/zawod/262102?_jobclassificationportlet_WAR_nnkportlet_backUrl=http%3A%2F%2Fpsz.praca.gov.pl%2Frynek-pracy%2Fbazy-danych%2Fklasyfikacja-zawodow-i-specjalnosc%2Fwyszukiwarka-opisow-zawodow%2F%2F-%2Fklasyfikacja_zawodow%2Flitera%2FM, dostęp: 6.05.2022 r.

⁵²¹ Dz. U. z 2008 r. poz. 993 oraz z 2009 r. poz. 1323. Jak wskazano w przypisie do art. 33 u.o.z., ustawa utraciła moc z dniem 1 października 2010 r. na podstawie art. 8 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. poz. 620), która weszła w życie z dniem 1 października 2010 roku.

⁵²² P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, art. 34.

zachowania zbiorów. Niezależnie od zajmowanego stanowiska osoby te, z uwagi na przedmiot swojej pracy, powinny odznaczać się wiedzą na temat muzealiów i ich wymagań oraz dbałością o ich stan zachowania i bezpieczeństwo. Przede wszystkim powinny postępować zgodnie z zasadami etyki przyjętymi w muzealnictwie. W podobny sposób muzealnik został zdefiniowany w Uchwale nr 1 I Kongresu Muzealników Polskich, odbywającego się w dniach 23–25 kwietnia 2015 roku w Łodzi, jako zawód zaufania publicznego, który zaangażowany w misję muzeum ma być apolityczny, akomercyjny, postępujący zawsze zgodnie z zasadami etyki i najwyższym poziomem wciąż doskonalonej wiedzy⁵²³. Jest to odniesienie do norm przyjętych przez ICOM.

Muzealnicy podlegają zasadom etyki i deontologii zawodu. W art. 34 u.o.m. wskazano, iż muzealnik w czasie pozostawania w stosunku pracy w muzeum przestrzega ogólnie przyjętych norm etyki zawodowej, a w szczególności nie prowadzi handlu przedmiotami pozostającymi w zakresie zainteresowania muzeum i nie podejmuje działań kolekcjonerskich, wykonywania ekspertyz i wycen przedmiotów, mogących powodować konflikt interesów z zatrudniającym go muzeum. Warto wskazać, iż jest to pierwsze w polskim porządku prawnym ustawowe odniesienie się do etyki muzealnika, ponieważ poprzednio obowiązujące regulacje nie podejmowały tej kwestii. Podkreśla się, że art. 34 u.o.m. jest klauzulą generalną i bezpośrednio odnosi się do rozwiązań pozasystemowych, jakimi pozostaje Kodeks Etyki ICOM dla Muzeów⁵²⁴. Kodeks uznany jest za

⁵²³ <http://kongresmuzealnikow.pl/projekty-uchwal/>, dostęp: 6.05.2019 r., zob. szerzej: A. Murawska, *Zawód: muzealnik...*; zob. także: K. Zeidler, *Prawo...*, s. 99.

⁵²⁴ K. Zeidler, *O roli i znaczeniu etyki muzealnej*, w: *Muzeum XXI wieku. Teoria i praxis: materiały z sesji naukowej, organizowanej przez Muzeum Początków Państwa Polskiego i Polski Komitet Narodowy ICOM, Gniezno, 25–27 listopada 2009 roku: księga pamiątkowa poświęcona profesorowi Krzysztofowi Pomianowi*, red. E. Kowalska, E. Urbaniak, Gniezno 2010, s. 82; także: P. Antoniak, *Ustawa o muzeach...*, s. 157. Tekst Kodeksu Etyki ICOM dla Muzeów:

<https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/poland.pdf>, dostęp: 5.01.2021r.

ICOM (International Council of Museums – Międzynarodowa Rada Muzeów) jest powstała w 1946 roku międzynarodową organizacją, skupiającą muzea i muzealników. Z formalnego punktu widzenia ICOM jest stowarzyszeniem prawa francuskiego, afiliowanym przy

przykład regulacji quasi-prawnej o charakterze samoregulacji (*self-regulation*), zawierający normy etyczne, reguły postępowania i reguły praktyki (*rules of conduct and rules of practice*)⁵²⁵. Został przyjęty w obecnym kształcie w 2004 roku i zastąpił wcześniejszy Kodeks Etyki Zawodowej z 1986 roku.

Zwraca się uwagę na problem pojęcia „ogólnie przyjętych norm etyki zawodowej” użytego przez ustawodawcę w art. 34 u.o.m. Wyjaśnienia wymaga, czy normy te mogą być utożsamiane z Kodeksem, a także, czy Kodeks jest powszechnie znany muzealnikiem, również tym nie zrzeszonym w ICOM. Wskazuje się na negatywną odpowiedź na oba pytania, a tym samym wnioskuje się o niemożliwej akceptacji norm Kodeksu przez wszystkich muzealników, z uwagi na ich nieznaną⁵²⁶. Normy etyczne obowiązujące wszystkich muzealników, także niezwiązanych z ICOM, wynikają zatem jedynie z otwartego katalogu art. 34 u.o.m. Treść art. 34 u.o.m. nie została zmieniona od czasu uchwalenia ustawy.

Samą etykę możemy podzielić na etykę muzealną i etykę muzealniczą. Pierwsze pojęcie odnosi się do instytucji. Jest ono łączone z luką w przepisach dotyczącą związania normami etycznymi dyrektora muzeum. Luką w prawie jest brak przepisu, który wprost wiąże normami etycznymi dyrektora muzeum.

Na problem ten zwraca się uwagę ze względu na pojawiające się pytania czy dyrektor muzeum jest muzealnikiem jako pracownik muzeum⁵²⁷. Odnosząc się do przywołanego szerokiego rozumienia pojęcia muzealnika,

UNESCO i Radzie Społeczno – Gospodarczej ONZ. Głównym celem ICOM jest wspieranie działalności muzeów i w ramach tego organizacja zajmuje się wyznaczaniem standardów terminologii, systematyki oraz etyki muzealnej. Przystąpienie do ICOM oznacza akceptację Kodeksu i zobowiązanie do jego przestrzegania.

⁵²⁵ J. Zajadło, *Kodeks Etyki dla Muzeów – charakterystyka teoretyczna i filozoficzno-prawna*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 140.

⁵²⁶ A. Barbasiewicz, *Czy polskich muzealników obowiązuje Kodeks ICOM? Uwagi o prawnych aspektach etyki muzealnej*, „Muzealnictwo”, nr 53, 2012, s. 197–198. Por. A. Murawska, *Zawód „muzealnik”. O zmianach prawnych w kontekście erozji roli muzealników*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020, s. 214–222.

⁵²⁷ Ibidem, s. 215.

dyrektor muzeum także będzie mógł być określony tym mianem. W znaczeniu wąskim muzealnicy to jedynie osoby zatrudnione na stanowiskach merytorycznych wymienionych w u.o.m. Niezależnie od przyjętego poglądu dyrektora wiąże jednakże etyka muzealna jako osobę kierującą muzeum. Sugeruje się jednak szerokie ujęcie tematu etyki i odpowiedzialności muzealników⁵²⁸.

Etyka muzealnicza natomiast to zespół norm etycznych wiążących muzealników, rozumianych jako osoby, które łączy z muzeami, czyli instytucjami, stosunek pracy i które są tam zatrudnione na stanowiskach merytorycznych wskazanych w art. 32 u.o.m. Ten rodzaj etyki odwołuje się zatem do pierwszego z przywołanych poglądów. Nie jest on jednak wystarczająco przekonujący w uwagi na pracowników muzeum, którzy, choć zatrudnieni na innych stanowiskach niż wymienione w art. 32 u.o.m., dokonują czynności związanych ze zbiorami gromadzonymi w muzeum. Ponosząc za nie odpowiedzialność, powinni działać zgodnie z zasadami etyki.

Naruszenie „ogólnie przyjętych norm etyki zawodowej”, do których odsyła przepis art. 34 u.o.m., a w szczególności działań wymienionych w treści przepisu, muzealnik ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną przewidzianą przez właściwe przepisy z zakresu prawa pracy⁵²⁹. Stanisław Waltoś wskazuje na klauzulę generalną, która odsyła poza system prawny i do systemu etycznego, „którego naruszenie może stać się podstawą wyciągnięcia konsekwencji służbowych w zakresie stosunku pracy, z rozwiązaniem go włącznie”⁵³⁰.

Interesujący jest wątek muzealnika jako zawodu zaufania publicznego, który został zaproponowany we wspomnianej już uchwale podjętej podczas

⁵²⁸ K. Zeidler, *O roli i znaczeniu etyki muzealnej*, w: *Muzeum XXI wieku – teoria i praxis. Materiały z sesji naukowej, organizowanej przez Muzeum Początków Państwa Polskiego i Polski Komitet Narodowy ICOM. Gniezno, 25–27 listopada 2009 roku. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Krzysztofowi Pomianowi*, red. E. Kowalska, E. Urbaniak, Gniezno 2010, s. 79–83.

⁵²⁹ K. Zeidler, *O roli i znaczeniu etyki muzealnej*, w: *Muzeum XXI wieku...*, s. 82–83.

⁵³⁰ S. Waltoś, *Kodeks etyki ICOM dla muzeów*, 2009, s. 10.

I Kongresu Muzealników Polskich. Uczestnicy Kongresu w formie uchwał zaproponowali rekomendacje legislacyjne i programowe, aby zainicjować niezbędne ich zdaniem zmiany. Uchwała w swoim tekście zawiera wskazanie, że muzealników uznaje się za zawód zaufania publicznego, a wykonujące go osoby zaangażowane w misję muzeum powinny być apolityczne, akomercyjne, postępujące zawsze zgodnie z zasadami etyki i najwyższym poziomem wciąż doskonalonej wiedzy⁵³¹. Wątek ten może wydać się tym bardziej interesujący z punktu widzenia postrzegania zawodu zaufania publicznego w prawie administracyjnym, nie jest to jednak przedmiotem niniejszej dysertacji. Należy jednak podkreślić, iż definicja ta nie jest wiążąca i powinna być traktowana jedynie jako propozycja wysunięta przez środowisko muzealników⁵³².

Pracownikami muzeum niepublicznego mogą być osoby nazywane mianem muzealników i zatrudniane na określonych w ustawie stanowiskach, gdyż przepis art. 32 ust. 1 u.o.m. nie rozróżnia, czy chodzi o muzea publiczne czy niepubliczne. Muzealnikiem będzie każdy pracownik, który zajmuje się gromadzeniem i naukowym opracowywaniem zbiorów; urządzaniem wystaw i udostępnianiem zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych; organizowaniem badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych; prowadzeniem działalności edukacyjnej, artystycznej, upowszechniającej

⁵³¹ <http://kongresmuzealnikow.pl/projekty-uchwal/>, dostęp: 6.05.2019 r.; zob. szerzej: A. Murawska, *Zawód: muzealnik...*; zob. także: K. Zeidler, *Prawo...*, s. 99.

⁵³² Dodatkowo można jedynie nadmienić, że w uchwale podjętej przez wspomniany I Kongres Muzealników zaproponowano, aby muzealnik był zawodem zaufania publicznego i przyjęto, że „muzealnicy to grupa zawodowa zaufania publicznego bezpośrednio zaangażowana w realizację misji muzeum, kształcąca się przez cały okres pracy w muzeach, niepodlegająca presjom politycznym i komercyjnym, postępująca zgodnie z zasadami wiedzy, etyki i najwyższej staranności o muzealia i powierzone zadania. Istotą tego zawodu wyznacza właściwe wykształcenie, praktyka i wysokie kompetencje. Władze rządowe i samorządowe oraz organizatorzy muzeów są zobowiązani do wspierania muzealników w ich pracy, tworzeniu możliwości kształcenia i awansu dostosowanego do wymogów różnych specjalności muzeów oraz zapewnienia godnego wynagrodzenia na poziomie nie niższym niż średnia krajowa płaca. Najwyższego poziomu kwalifikacji muzealniczych oczekuje się od dyrektorów muzeów, wyłonionych spośród osób mających wystarczające doświadczenie pracy w muzeum lub w innych instytucjach, których działalność koncentruje się na obszarze dziedzictwa kulturowego”. Tekst uchwały: <http://kongresmuzealnikow.pl/projekty-uchwal/>, dostęp: 3.01.2021 r.

kulturę lub wydawniczej. Regulacje dotyczące zatrudniania pracowników oraz utworzenia stanowisk pracy w danej jednostce powinien zawierać regulamin organizacyjny muzeum niepublicznego. Pracownicy muzeów niepublicznych powinni, zgodnie z art. 34 u.o.m., również przestrzegać norm etyki zawodowej.

9. Muzea niepubliczne w Polsce – analiza rozwiązań szczegółowych. Organizacja wewnętrzna muzeum niepublicznego

9.1. Zagadnienia ogólne

Rozważania podjęte w kwestii statusu prawnego i organizacji muzeum niepublicznego należało uzupełnić o analizę regulaminów muzeów niepublicznych funkcjonujących w Polsce⁵³³. Materiał badawczy

⁵³³ W tym celu kilkakrotnie wystosowano prośbę do ponad 80 muzeów niepublicznych o udostępnienie regulaminów uzgodnionych z MKiDN w trybie przepisów u.o.m. Regulaminy zostały udostępnione jedynie przez pięć muzeów (Muzeum Historyczno-Przyrodnicze „Pamiętka”, Muzeum Historii Bieszczad w Czarnej Górze, Muzeum Dwór Feillów, Muzeum Górnictwa i Historii Złotego Stoku oraz Muzeum Harcerstwa w Warszawie). Jeden regulamin dostępny jest na stronie internetowej muzeum (Muzeum Historii Komputerów i Informatyki). Na stronach internetowych dostępne są również regulaminy muzeów uczelnianych. Następnie zwrócono się z wnioskiem do MKiDN o udostępnienie treści regulaminów w trybie informacji publicznej. W odpowiedzi MKiDN przesłało treści regulaminów 45 muzeów (Gdyńskie Muzeum Motoryzacji; Małe Muzeum Ludowe u Kowalskich, Muzeum Broni Dawnej i Nowej, Pojazdów Militarnych i Wyposażenia Wojskowego; Muzeum Czynu Zbrojnego w Lipcach Reymontowskich; Muzeum Czynu Zbrojnego Żywiecczyzny w Żywcu; Muzeum 4 Pułku Strzelców Podhalańskich; Muzeum II Korpusu Polskiego w Józefowie; Muzeum Dawnej Wsi „Domek Tkaczki”; Muzeum Kurpiowskie w Wachu; Muzeum Lalek w Pilźnie; Muzeum Młynarstwa i Rolnictwa w Osiecznej; Muzeum Motocykli Zabytkowych w Stężycy; Muzeum „Patria Colbergensis” w Kołobrzegu; Muzeum Piernika i Etnografii w Kopytowej; Muzeum Piśmiennictwa i Drukarstwa w Grębocinie; Dolnośląskie Społeczne Muzeum Kolejnictwa Przy Klubie Sympatyków Kolei we Wrocławiu; Europejskie Centrum - Muzeum Haftu na Ziemi Garkowskiej; Gminne Muzeum Kultury Duchowej i Materialnej Bojków w Myczkowie; Interaktywne Muzeum Technik Bezpieczeństwa, Transportu, Ochrony i Higieny Pracy w Mikołowie; Małopolskie Muzeum Pożarnictwa im. Z. Gęsikowskiego w Alwerni; Mazurskie Muzeum Militariów; Muzeum Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie; Prywatne Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach; Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie; Muzeum Techniki Wojskowej „GRYF”; Muzeum Techniki Wojskowej i Tradycji Jednostki Strzeleckiej 4008 Łódź; Muzeum Techniki Wojskowej przy Stowarzyszeniu Miłośników Sprzętu Pancernego „SKOT” w Środzie Wielkopolskiej; Muzeum Papiernictwa w Dawnej Królewskiej Fabryce Papieru w Konstancinie-Jeziornie; Muzeum „Pod Kuźniczym Młotem”; Muzeum Polskich Sił Zbrojnych w Lublinie; Muzeum Pomorskich Kolei Wąskotorowych; Muzeum Powozów Galowice; Muzeum Pożarnictwa

zgrupowany na potrzeby niniejszej rozprawy pozwolił na porównanie rozwiązań przyjętych w regulaminach z obowiązującymi przepisami oraz wyjaśnieniami proponowanymi przez MKiDN, choćby w ogólnodostępnym na stronie MKiDN wzorze regulaminu muzeum.

Należy zwrócić uwagę, że niektóre z analizowanych regulaminów zostały niewłaściwie określone jako statuty. Są to akty otrzymane od: Prywatnego Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach, Muzeum Przemysłu Zapałczanego w Częstochowie, Prywatnego Muzeum Podkarpackich Pól Bitewnych, Prywatnego Muzeum Polsko-Amerykańskie Hell's Angel w Wadowicach, Muzeum Papiernictwa w Dawnej Królewskiej Fabryce Papieru w Konstancinie-Jeziornie, Muzeum Pod Kuźniczym Młotem, Muzeum Pożarnictwa w Przodkowie. Zgodnie z art. 6 ust. 6 u.o.m. muzeum nieposiadające osobowości prawnej, w tym muzeum funkcjonujące w ramach struktury jednostki organizacyjnej, działa na podstawie regulaminu nadanego przez podmiot założyciela, a nie na podstawie statutu jak muzea publiczne, posiadające osobowość prawną.

Rozwiązania przyjęte w treści analizowanych regulaminach muzeów niepublicznych są zbliżone. Przepisy wszystkich aktów są zgodne z treścią art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 6 u.o.m. i zawierają wskazane w tym przepisie elementy. Po pierwsze, we wszystkich można znaleźć sformułowanie „muzeum jest prywatną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której założycielem jest...”. Pojęcie „prywatnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” nie funkcjonuje w polskim prawie. Podmioty te mogą używać tego terminu z uwagi na chęć podkreślenia swojego prywatnego, niepublicznego charakteru. Wystarczające

w Przodkowie; Muzeum PRL-u w Rudzie Śląskiej; Muzeum Przemysłu i Techniki w Wałbrzychu; Muzeum Przemysłu Zapałczanego w Częstochowie; Muzeum Ratownictwa w Krakowie; Muzeum Techniki Motoryzacyjnej; Muzeum Techniki Wojskowej „ARMA” w Warszawie; Muzeum Techniki Wojskowej i Użytkowej; Muzeum Techniki Wojskowej im. Bogdana Wojciecha Kozłowskiego w Olsztynie; Prywatne Muzeum Podkarpackich Pól Bitewnych; Prywatne Muzeum Pojazdów Militarnych i Zabytkowych w Rakszawie; Prywatne Muzeum Polsko-Amerykańskie „Hell's Angel” w Wadowicach).

byłoby jednak wskazanie w regulaminie podmiotu organizatora (osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), co zgodnie z przepisami u.o.m. decyduje o publicznym lub niepublicznym charakterze muzeum. Użycie sformułowania „prywatna jednostka organizacyjna” może błędnie sugerować regulowanie działalności muzeów niepublicznych przepisami prawa prywatnego. Z tego samego powodu nazwę „muzeum prywatne” zastąpiono w dysertacji pojęciem „muzeum niepublicznego”. Należałoby zatem zasugerować pominięcie używanego w treści regulaminów określenia. W dalszej kolejności w treści aktów prawnych odnoszących się do organizacji muzeów niepublicznych są zawarte przepisy o siedzibie oraz używanej pieczęci.

9.2. Zakres działania muzeum niepublicznego

Zebrane regulaminy określają następnie zakres działalności muzeów niepublicznych. Analogicznie do katalogu zadań wymienionych w art. 2 u.o.m., przepisy regulaminów wskazują w szczególności na zadania takie jak: gromadzenie i przechowywanie w odpowiednich warunkach zbiorów związanych z tematyką muzeum; konserwowanie zbiorów; udostępnianie i upowszechnianie zbiorów; urządzenie wystaw stałych i czasowych; katalogowanie i naukowe opracowywanie zbiorów; udostępnianie zbiorów do celów naukowych, edukacyjnych i wystawienniczych; prowadzenie działalności wydawniczej w tym opracowywanie i publikowanie katalogów i folderów; zapewnianie właściwych warunków zwiedzania i korzystania ze zbiorów. Przedmiotowa treść jest odpowiednio dostosowana do rodzaju gromadzonych zbiorów i tematyki, którą zajmuje się dane muzeum.

Porządek zadań wymienianych w regulaminach jest zgodny z kolejnością zadań przyjętą w przepisach u.o.m. Uporządkowanie to ma związek z istotnością realizowanych zadań, co jest następstwem przyjęcia podstawowego celu muzeum – urzeczywistnienia misji muzealnej. Kolejność jest zatem determinowana przez art. 1 u.o.m. i stanowi o wadze zadań muzeum. Najważniejszym zadaniem muzeów wciąż pozostaje gromadzenie

zbiorów⁵³⁴. Mimo ewolucji postrzegania misji muzealnej i poszerzenia katalogu zadań muzeum, podstawowy cel tej jednostki nie uległ zmianie.

Zakres działania muzeów niepublicznych w treści regulaminów nie jest określony zamkniętym katalogiem zadań. Jest to zgodne z prezentowanym w orzecznictwie poglądem, zgodnie z którym dopuszczalne jest pozostawienie w statutach i regulaminach muzeów otwartego katalogu zadań poprzez użycie zwrotu „w szczególności”⁵³⁵.

Następnie w regulaminach wskazuje się na to, jakie zbiory dane muzeum gromadzi. W treści odwołano się również do możliwości podejmowania przez muzeum współpracy z instytucjami, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami⁵³⁶.

⁵³⁴ Gromadzenie i ochrona zbiorów odbywa się nie tylko na podstawie przepisów zawartych w u.o.m., ale również w poszczególnych rozporządzeniach: Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 września 2014 roku w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą (Dz.U. poz. 1240) – wydane na podstawie art. 5 ust. 5 u.o.m.; Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 15 maja 2008 roku w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. Nr 91, poz. 569) – wydane na podstawie art. 29 ust. 2 u.o.m.; Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 października 2015 roku w sprawie wzoru zawiadomienia o wwiezieniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wzoru zawiadomienia o wywiezieniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, objętej ochroną prawną (Dz.U. z 2020 r. poz. 386) – wydane na podstawie art. 31c ust. 2 u.o.m.; Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 16 sierpnia 2017 roku w sprawie pozwoleń na czasowy wywóz za granicę muzealiów, które nie stanowią zabytków oraz są wpisane do inwentarza muzealiów w muzeach będących instytucjami kultury (Dz.U. poz. 1693) – wydane na podstawie art. 29a ust. 4 u.o.m.; Rozporządzenie Ministra Kultury z 30 sierpnia 2004 roku w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. Nr 202, poz. 2073) – wydane na podstawie art. 21 ust. 2 u.o.m.; Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 października 2015 roku w sprawie wzoru karty ewidencyjnej rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, objętej ochroną prawną (Dz.U. poz. 1719) – wydane na podstawie art. 31e ust. 4 u.o.m. Działania podejmowane przez muzea powinny być zgodne z przepisami zawartymi w rozporządzeniach.

⁵³⁵ Wyrok NSA z 8.11.2012 r., II OSK 2013/12, LEX nr 1291951.

⁵³⁶ Dla przykładu: „Muzeum może realizować swoje zadania przez współpracę z polskimi i zagranicznymi muzeami, instytucjami kultury, polskimi i zagranicznymi instytutami naukowo-badawczymi, organizacjami pozarządowymi, a także innymi osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej oraz osobami fizycznymi”. Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie. Podobnie: Regulamin

9.3. Struktura organizacyjna muzeum niepublicznego

9.3.1. Organ zarządzający

Organem zarządzającym w znaczącej większości muzeów jest dyrektor, na co wskazują przeanalizowane, zebrane regulaminy⁵³⁷. W przepisach regulaminów wskazuje się, że dyrektorem jest lub może być jeden z założycieli⁵³⁸. Zgodnie z przepisami dyrektora powołuje i odwołuje założyciel. Kompetencje dyrektora, zbieżne we wszystkich analizowanych regulaminach, można zebrać w kilka punktów:

- 1) kierowanie całokształtem działalności i reprezentowanie muzeum na zewnątrz;
- 2) pełnienie nadzoru nad zbiorami, ich ewidencjonowaniem oraz majątkiem muzeum;
- 3) pozyskiwanie środków na działalność muzeów oraz dbałość o racjonalną gospodarkę finansową jednostki;
- 4) opracowywanie sprawozdań finansowych;
- 5) wydawanie regulaminów organizacyjnych i zarządzeń⁵³⁹;
- 6) wykonywanie wobec pracowników muzeum czynności właściwych dla stosunku pracy.

Widoczne jest, że większość obowiązków dyrektora została opracowana na podstawie przykładowego regulaminu udostępnionego na stronach ministerialnych. Interesujący w kontekście rozważań rozprawy pozostaje punkt dotyczący wydawania aktów prawa zakładowego przez

Muzeum Ratownictwa. Także: „Muzeum współpracuje z instytucjami i organizacjami społecznymi realizującymi podobne zadania”. Regulamin Muzeum PRL-u w Rudzie Śląskiej; Regulamin Małego Muzeum Ludowego u Kowalskich.

⁵³⁷ Dla przykładu: Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie; Regulamin Muzeum Młynarstwa i Rolnictwa w Osiecznej; Regulamin Gdyńskiego Muzeum Motoryzacji; Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie

⁵³⁸ Na przykład: Regulamin Muzeum Dwór Feillów.

⁵³⁹ Dla przykładu: w Regulaminie Muzeum Czynu Zbrojnego w Lipcach Reymontowskich wskazuje się, że dyrektor nadaje wewnętrzny regulamin organizacyjny, w którym określa się szczegółowo strukturę organizacyjną muzeum, w tym szczegółowy zakres działania poszczególnych działów i osób zatrudnionych na stanowiskach pracy.

dyrektora muzeum. Pozycja dyrektora w muzeach niepublicznych nie powinna różnić się od pozycji dyrektora muzeum publicznego. Ten jako organ zarządzający musi funkcjonować w muzeum i zostać określony w treści statutu lub regulaminu, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 u.o.m. Pomimo odesłania z art. 4 u.o.m. do trybu wybierania kandydata na stanowisko dyrektora muzeum niepublicznego nie będą miały zastosowania przepisy u.p.o.d.k. i tryb z art. 15 tej ustawy. Dyrektora powołuje i odwołuje organizator muzeum niepublicznego. Kompetencje organu zarządzającego muzeum niepublicznym nie są odmienne od tych przyznanych organowi w muzeach publicznych. Co więcej, na potrzeby porównania rozwiązań odnoszących się do pozycji dyrektora muzeum przeanalizowano również kilkanaście statutów muzeów publicznych, dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej⁵⁴⁰. Przepisy w omawianym zakresie nie zawierają widocznych różnic.

W niektórych regulaminach nie pojawiają się przepisy dotyczące dyrektora. Wskazuje się, że na czele muzeum stoi założyciel, który kieruje całokształtem muzeum, czuwa nad jego mieniem i jest za nie odpowiedzialny. Wymienia się kompetencje założyciela, które pokrywają się z wymienionymi wcześniej kompetencjami dyrektora jako organu zarządzającego. W regulaminach muzeów, gdzie nie powołuje się dyrektora, nie wymienia się również innych organów. Muzea te są więc zarządzane jednoosobowo przez założyciela.

W regulaminach wskazuje się, że w muzeach mogą zostać wydzielone działy tematyczne, samodzielne stanowiska pracy oraz inne komórki organizacyjne. Szczegółową strukturę określają wewnętrzne regulaminy organizacyjne nadane przez założycieli (gdy założyciel jest jednocześnie

⁵⁴⁰ Statut miejskiej instytucji kultury Muzeum Okręgowe w Toruniu; Statut Muzeum Narodowego w Poznaniu; Statut Muzeum Narodowego w Krakowie; Statut Muzeum Miasta Gdyni; Statut Muzeum Archeologicznego w Gdańsku; Statut Muzeum Wsi Kieleckiej; Statut Muzeum Regionalnego w Pułtusk; Statut Muzeum Archeologicznego w Krakowie; Statut Muzeum Okręgowego w Lesznie; Statut Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku; Statut Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku; Statut Muzeum Podlaskiego; Statut Muzeum Współczesnego Wrocław.

dyrektorem), dyrektorów samodzielnie⁵⁴¹ lub w porozumieniu z założycielami muzeów⁵⁴².

9.3.2. Organ doradczy

Na podstawie badanego materiału można wskazać, że w muzeach mogą działać organy doradcze. Organy te są powoływane przez dyrektora muzeum na wniosek lub w porozumieniu z założycielem, co jest zgodne z treścią art. 12 ust. 1 u.o.m. Przepis ten stanowi o możliwości działania w muzeach kolegiów doradczych, które jednak w treści analizowanych aktów przyjmują różne nazwy.

W regulaminach pojawia się kolegium doradcze⁵⁴³, zwane również „zespołem”⁵⁴⁴, „społecznym zespołem doradców”⁵⁴⁵, „radą programową”⁵⁴⁶, „radą naukową”⁵⁴⁷. Stanowi się również o radzie muzeum z określoną kadencyjnością członków i przepisami dotyczącymi funkcjonowania⁵⁴⁸. Rada muzeum, zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.o.m. jest tworzona przy muzeach państwowych i samorządowych. Wskazuje się, że nie należy tworzyć jej w muzeach niepublicznych⁵⁴⁹. Nie wydaje się, by można było przyjąć ten pogląd za słuszne rozwiązanie. Ograniczanie możliwości tworzenia rady muzeum do muzeów publicznych nie ma uzasadnienia. Argumentem za tworzeniem rady muzeum w muzeum publicznym jest przede wszystkim racjonalizacja działań administracji⁵⁵⁰. Podkreśla się, że jednoosobowe

⁵⁴¹ Regulamin Muzeum Młynarstwa i Rolnictwa w Osiecznej.

⁵⁴² Regulamin Muzeum Piernika i Etnografii w Kopytowej; Regulamin Gdyńskiego Muzeum Motoryzacji; Regulamin Muzeum Górnictwa i Historii Złotego Stoku.

⁵⁴³ Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie.

⁵⁴⁴ Regulamin Muzeum Piernika i Etnografii w Kopytowej.

⁵⁴⁵ Regulamin Muzeum Górnictwa i Historii Złotego Stoku; Regulamin Muzeum Dawnej Wsi „Domek Tkaczki”.

⁵⁴⁶ Regulamin Gdyńskiego Muzeum Motoryzacji.

⁵⁴⁷ Regulamin Muzeum Harcerstwa w Warszawie.

⁵⁴⁸ Regulamin Muzeum Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie; Regulamin Muzeum Przemysłu i Techniki w Wałbrzychu; Regulamin Muzeum Pożarnictwa w Przodkowie.

⁵⁴⁹ P. Gwoździewicz-Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, op. cit., art. 12.

⁵⁵⁰ „Istnienie rady muzeum jest elementem racjonalizacji działania administracji. Jednoosobowe kierownictwo przyspiesza co prawda proces decyzyjny, ale wielokrotnie ryzyko popełnienia błędu. Efekt hierarchicznego podporządkowania sprawia, że nawet jeżeli

zarządzanie jednostką może doprowadzić do błędów, co w przypadku przechowywania zbiorów znacznej wartości może pociągać za sobą ogromne straty⁵⁵¹. Niesłuszne jest jednak założenie sugerujące, że muzea niepubliczne nie mogą posiadać w swoich zbiorach tak cennych eksponatów, jak muzea publiczne. Argument rozciągnięcia procesu podejmowania decyzji w celu zapobieżenia błędnym decyzjom jednoosobowego organu, może być słuszny także dla jednostek niepublicznych. Stąd postulowanym rozwiązaniem jest możliwość tworzenia rady muzeum także w muzeach niepublicznych, choć w obecnym stanie prawnym nie jest to oczywiste.

We wszystkich aktach stanowi się o kolegiałości organu doradczego. W kilku regulaminach pojawia się przepis dotyczący podejmowania opinii zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków kolegium⁵⁵². Niezależnie od nazwy tego organu procedura wybierania członków jest podobna, wymienia się tu dwa sposoby. W pierwszym z nich organ oraz członków organu doradczego powołuje i odwołuje założyciel muzeum. Drugim sposobem jest powołanie organu doradczego i jego członków przez dyrektora muzeum w porozumieniu z założycielem.

Kolegium doradcze działa na podstawie regulaminu funkcjonowania. Tylko w jednym regulaminie⁵⁵³, gdzie stanowi się o radzie muzeum jako kolegium doradczym wprost wymienia się funkcje tego organu. Są to odpowiednio:

w strukturze istnieją eksperci lub doradcy, ich bezpośrednie podporządkowanie osłabia ich pozycje i zmniejsza prawdopodobieństwo wyrażenia otwartej krytyki. Ekspert działający wspólnie w radzie są natomiast bardziej zdolni konfrontować i porównywać swoje poglądy, mają znacznie większą szansę powstrzymania niekorzystnego rozwoju wydarzeń. Muzea publiczne dokonują zakupów wielkiej wartości, chronią także zbiory o ogromnej wartości materialnej i niematerialnej i o niewymiernym znaczeniu historycznym oraz emocjonalnym z punktu widzenia kulturalnego dziedzictwa. Pospieszna, niekonsultowana jednoosobowa decyzja dyrektora muzeum mogłaby doprowadzić do wielkich strat.” Tak: I. Lipowicz, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, op. cit., art. 11.

⁵⁵¹ Ibidem.

⁵⁵² Regulamin Muzeum Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie.

⁵⁵³ Ibidem.

- 1) sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów muzeum;
- 2) ocenianie, na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum sprawozdania rocznego z działalności, działalność muzeum oraz opiniowanie przedłożonego przez dyrektora rocznego planu działalności.

Nadzór organu doradczego, podobnie jak wymieniany w treści przepisów nadzór założycielski nie jest nadzorem w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego. Kolegium nie dysponuje środkami nadzoru. Działalność organów doradczych powinna sprowadzać się do wyrażania opinii o działalności muzeum na podstawie przedłożonych sprawozdań.

W przypadku regulaminów, w których mowa odpowiednio o radzie naukowej i radzie muzeum, wskazuje się na tryb powoływania i odwoływania przewodniczącego rady, którego wybiera rada spośród swoich członków. W tych aktach wskazano również, że posiedzenia rady zwoływane są przez przewodniczącego nie rzadziej, niż raz w roku. W tych przypadkach stwierdza się, że opinie wydawane są w formie uchwał. W regulaminach muzeów, w których funkcjonują jedynie zespoły doradców, nie pojawiają się takie przepisy.

Powyższe regulacje dotyczące rad i zespołów doradczych są odpowiedzią na przepisy art. 11 i 12 u.o.m., w których ustawodawca wskazał na konieczność powołania organów doradczych. Jak wskazano we wcześniejszej części pracy, powołanie rady muzeum jest w aktualnym stanie prawnym obligatoryjne jedynie dla muzeów publicznych (państwowych i samorządowych). W muzeach niepublicznych mogą działać, zgodnie z art. 12 u.o.m., kolegia doradcze utworzone przez dyrektora, z jego inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy zatrudnionych w nim muzealników. Rozwiązania przyjęte w analizowanych regulaminach można uznać za odpowiadające przepisom ustawy.

Należy zwrócić uwagę na przepis w regulaminie jednego z muzeów⁵⁵⁴, gdzie funkcjonuje rada muzeum, który wskazuje na bezpłatne wejście raz w tygodniu. Jest to odpowiedź na art. 10 ust. 2 u.o.m., który wskazuje, że w jednym dniu tygodnia wstęp na wystawy stałe muzeów jest nieodpłatny. Przepis zasługuje na aprobatę, pomimo obecnych w doktrynie poglądów, przywołanych we wcześniejszej części rozprawy, że muzea niepubliczne nie są związane tym przepisem.

9.3.3. Nadzór nad muzeum niepublicznym

Przepisy regulaminów odnoszą się również do nadzoru nad muzeami. W treści wszystkich dokumentów stanowi się, że ogólny nadzór nad muzeami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, co odpowiada treści art. 8 ust. 1 u.o.m. Następnie wskazuje się, że nadzór bezpośredni nad działalnością muzeum sprawuje jego założyciel. Stosownie do poczynionych we wcześniejszej części rozdziału dziewiątego rozważań nadzór ten nie jest nadzorem w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego i nie powinien być tak postrzegany. Przepisy u.o.m. ani przepisy regulaminów nie regulują wyczerpująco kwestii tego rodzaju obowiązków założyciela. Obowiązki założyciela muzeum w tym zakresie należy sprowadzić wyłącznie do kwestii sprawowania opieki założycielskiej nad muzeum i ponoszenia odpowiedzialności za działania tej jednostki organizacyjnej. Założyciel odpowiada za całokształt działalności muzeum. Przepisy wszystkich analizowanych regulaminów są analogiczne w przedmiotowym zakresie. W treści żadnego z aktów nie wymienia się szczegółowo obowiązków założyciela w przytoczonym zakresie.

9.4. Finansowanie działalności muzeum niepublicznego. Prowadzenie działalności gospodarczej przez muzeum

Przepisy analizowanych dokumentów traktują o finansowaniu danego muzeum, stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 5 u.o.m. We wszystkich aktach

⁵⁵⁴ Regulamin Muzeum Historii Komputerów i Informatyki.

wskazuje się, że muzea finansowane są z trzech źródeł, które wymienia również przykładowy regulamin muzeum dostępny dla założycieli na stronie ministerialnej. Są to odpowiednio:

- 1) środki własne założyciela przekazywane muzeum;
- 2) przychody z prowadzonej działalności regulaminowej;
- 3) środki otrzymywane od osób fizycznych i prawnych.

Przepisy wszystkich regulaminów wskazują, że środki muzeum gromadzone są na rachunku bankowym założyciela.

Muzeum może prowadzić działalność gospodarczą pod warunkiem, że uzyskane z niej przychody będą przeznaczone na działalność zgodną z art. 2 u.o.m. *De lege lata* muzea niepubliczne nie mają dowolności, jeśli chodzi o prowadzoną działalność gospodarczą i przeznaczenie środków z niej uzyskanych⁵⁵⁵. Wskazuje się jednocześnie, że przychody muzeum mogą być i są wykorzystywane przez jednostkę na finansowanie działalności wynikającej z zakresu działania muzeum. Fakt prowadzenia działalności gospodarczej musi zostać wpisany w treść regulaminu, by działalność mogła być prowadzona. W przeciwnym razie można potraktować to jako rażące naruszenie przepisów regulaminu i przeprowadzić procedurę likwidacji muzeum, zgodnie z treścią art. 8 u.o.m.⁵⁵⁶. Może być to często jedyna droga do wyeliminowania praktyk prowadzenia, jedynie pod nazwą muzeum, działalności gospodarczej dla zysku, co skutkuje niejednokrotnie błędnym założeniem, że muzea niepubliczne mogą być postrzegane jako przedsiębiorcy.

W przypadku podjęcia działalności gospodarczej przez muzeum założyciel dokonuje stosownego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Jako przedmiot działalności gospodarczej w regulaminach wymienia się między innymi: sprzedaż i publikację plakatów, świadczenie usług konserwatorskich, prowadzenie działań edukacyjnych

⁵⁵⁵ P. Gwoździewicz-Matan, w: Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, op. cit., art. 9.

⁵⁵⁶ Ibidem.

i przygotowywanie opracowań naukowych, świadczenie usług turystycznych, sprzedaż pamiątek i wydawnictw oraz materiałów promocyjnych. Pojawia się także usługa polegająca na odpłatnym wypożyczeniu muzealiów. Możliwość taka jest przewidziana przepisem art. 29 ust. 1 pkt 1 lit a u.o.m. Muzealia mogą być przenoszone poza teren muzeum, w którym są wpisane do inwentarza za zgodą dyrektora muzeum, w przypadku wypożyczenia ich innemu muzeum. Muzeum pobiera opłaty za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie, w tym za przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie. Wysokość tych opłat ustala dyrektor muzeum. W uzasadnionych przypadkach dyrektor muzeum może ustalić opłatę ulgową lub zwolnić z opłaty określone podmioty (art. 25 ust. 1 i 2 u.o.m.). Szczegółowe warunki wypożyczenia muzealiów określa Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2008 roku w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów⁵⁵⁷. Przepisy te mają zastosowanie do wszystkich typów muzeów.

Wszystkie analizowane regulaminy muzeów niepublicznych zawierają przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez muzea. W treści aktów wskazuje się, że działalność ta jest prowadzona jako działalność dodatkowa i nie stanowi zysku muzeum, a uzyskane z niej środki są przeznaczone na działalność muzeum. Jest to zgodne z legalną definicją muzeum, w której wskazuje się, że muzeum jest jednostką nienastawioną na osiągnięcie zysku, a także z przywołanymi w rozprawie poglądami przedstawicieli doktryny, którzy twierdzą, że muzeum może prowadzić inną działalność gospodarczą jako dodatkową, a nie podstawową.

9.5. Rozwiązania proponowane dla treści regulaminów muzeów niepublicznych

Przepisy końcowe badanych regulaminów muzeów wskazują na identyczny tryb likwidacji muzeum. O likwidacji decyduje założyciel,

⁵⁵⁷ Dz.U. 2008 nr 91 poz. 569.

informując o tym MKiDN. W przypadku likwidacji muzeum, które wśród muzealiów posiada także obiekty wpisane do rejestru zabytków należy, zgodnie z przepisami u.o.m., powiadomić o tym fakcie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Na podstawie przeanalizowanych regulaminów można wskazać na modelowe rozwiązania organizacyjne, które powinny znaleźć się w regulaminach muzeów niepublicznych. Po pierwsze należy wymienić określenie pozycji i kompetencji oraz sposób powoływania dyrektora muzeum, którym może być również założyciel. Kompetencje tego organu, wskazane we wcześniejszej części tego podrozdziału można określić jako wystarczające oraz takie, które jednocześnie pozwalają na potwierdzenie postawionej tezy, że dyrektorzy muzeów publicznych i niepublicznych mają tożsame kompetencje i są wyposażeni we władztwo zakładowe. Po drugie, w opinii autorki rozprawy, w regulaminie muzeum niepublicznego powinno znaleźć się określenie organu doradczego, niezależnie od tego, czy dyrektorem muzeum jest założyciel czy podmiot przez niego powołany. W obliczu obowiązującego stanu prawnego oraz dotychczasowych, przywołanych wcześniej poglądów przedstawicieli doktryny nie do końca trafne jest określenie tego organu mianem rady muzeum, która funkcjonuje obligatoryjnie w muzeach publicznych (państwowych i samorządowych). Zasugerować należy, by rada muzeum mogła funkcjonować w każdym muzeum, niezależnie od podmiotu organizatora. Niezależnie od przyjętej nazwy, wśród kompetencji organu nie powinno pojawić się jednak nietrafne pojęcie nadzoru. Należy uznać, że organ ten może pełnić funkcje doradcze, sprawować pieczę nad powierzonymi zadaniami i kontrolować działalność muzeum pod względem prawidłowego wypełniania celów muzeum. Wyniki prowadzonej działalności opiniodawczej powinny być przedstawiane dyrektorowi i założycielowi muzeum w formie uchwał.

Właściwym przepisem i rozwiązaniem byłoby wskazanie, że działalność muzeum niepublicznego może być finansowana ze środków pochodzących z budżetu państwa. Postulowana wydaje się możliwość

uzyskania dotacji po spełnieniu przez muzeum niepubliczne kryteriów określonych przez właściwy organ. Wymagałoby to jednak dostrzeżenia prawdziwości postawionej w rozprawie tezy, że muzeum niepubliczne wykonuje zadania publiczne tożsame z zadaniami muzeów publicznych, będącymi instytucjami kultury.

10. Podsumowanie

Wskazana struktura organizacyjna muzeów oraz dotychczasowe rozważania dotyczące zadań publicznych z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego prowadzą do stworzenia definicji muzeum niepublicznego.

Muzeum niepubliczne można zdefiniować jako jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, nienastawioną na osiągnięcie zysku i niewpisaną do rejestru instytucji kultury, która realizuje zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, polegające w szczególności na gromadzeniu i trwałej ochronie dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym; informowaniu o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów; upowszechnianiu podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej; kształtowaniu wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz eksponowaniu i umożliwianiu korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Definicja ta łączy elementy definicji legalnej, zawartej w przepisach u.o.m., oraz koncepcji przyjętej na podstawie poczynionych w niniejszej rozprawie rozważań. Wskazywać ma na wykonywanie zadań publicznych przez muzea niepubliczne, niezależnie od podmiotu organizatora. Należy zwrócić uwagę, że postrzeganie działalności muzeów niepublicznych ma w części odpowiadać przemianom zachodzącym w polskim muzealnictwie. Zmiany te związane są z różnymi czynnikami. Po pierwsze, zmieniające się uwarunkowania prawne pozwalają sądzić, że muzea niepubliczne zaczęły być dostrzegane przez ustawodawcę jako jednostki, których działalność należy choć w części poddać odpowiednim regulacjom.

Po drugie, liczba muzeów niepublicznych rośnie każdego roku. Jednostek tych jest więcej niż muzeów publicznych. W ich zbiorach gromadzone są przedmioty, które stanowią element dziedzictwa narodowego. Niektóre z nich zasługują na miano szczególnie cennych, co potwierdza fakt funkcjonowania muzeów niepublicznych wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów. Z poczynionej analizy regulaminów muzeów niepublicznych wysnuć można wniosek, że założyciele większości jednostek dążą do rzetelnego realizowania misji muzealnej, jako podstawowego celu muzeum. Na szczególną uwagę i aprobatę zasługują właściciele muzeów, w zbiorach których znajdują się przedmioty zabytkowe. Wymaga się od nich ścisłej współpracy z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie ochrony i opieki nad tymi zbiorami.

Wreszcie zmiany zachodzące w muzealnictwie sprawiają, że ewoluuje misja muzealna i jej charakter. Konieczność zaangażowania społeczeństwa oraz zmiany w postrzeganiu muzeum pociągają za sobą także zmiany w wewnętrznym ustroju muzeum. Zadaniem muzealników nie jest już wyłącznie gromadzenie zbiorów, opieka nad nimi i przechowywanie ich w odpowiednich warunkach. Pojawiają się obowiązki związane z prowadzeniem lekcji muzealnych, wydawaniem opracowań naukowych czy realizowaniem działań promocyjnych. Obowiązki te wymienia się także w statutach muzeów publicznych i regulaminach muzeów niepublicznych jako zadania tych jednostek.

Podsumowując poczynione rozważania warto wskazać na podobieństwa między muzeum publicznym i niepublicznym, by organizacyjnie zbliżyć do siebie te dwie jednostki. Po pierwsze, zaproponowana w rozprawie definicja muzeum niepublicznego czerpie z definicji legalnej, przyjętej przez ustawodawcę dla obu typów muzeów. Należy uargumentować to faktem realizowania przez jednostki te jednakiego typu zadań i dążenia do wspólnego celu. Uzasadnieniem zrównania muzeów na gruncie wykonywanych zadań jest wspomniana już wielokrotnie misja

muzealna. Jest ona uniwersalnym zadaniem, które nie zależy od podmiotu organizującego dane muzeum.

Po drugie, organy muzeów publicznych i niepublicznych (dyrektor i organ doradczy) sprawują tożsame funkcje. Kompetencje dyrektorów jednostek oraz władztwo zakładowe, którym dysponują pozwalają na stwierdzenie, że są to podmioty administrujące muzeum. Organy doradcze sprawują identyczne funkcje, choć mogą różnić się nazwą i sposobem powoływania (w muzeach publicznych obowiązkowo funkcjonuje rada muzeum).

Po trzecie, analogicznie należy podjąć problematykę nadzoru nad muzeami publicznymi i niepublicznymi. Nadzór MKiDN obejmuje oba typy jednostek, a procedura z art. 8 ust. 2 u.o.m. skierowana może być również do muzeów niepublicznych. Podobnie uniwersalny charakter można przypisać nadzorowi założycielskiemu, który jest w istocie jedynie odpowiedzialnością założyciela za organizowane muzeum.

Po czwarte, dotychczasowe ustalenia wskazują, że wszystkie muzea powinny być związane identycznymi przepisami, między innymi o bezpłatnym wejściu raz w tygodniu, czy udostępnianiu zbiorów.

Należy zwrócić również uwagę na postawiony przez autorkę rozprawy wniosek dotyczący egzekucji zbiorów muzeum niepublicznego. Choć nie wskazuje się, aby spod postępowania egzekucyjnego mogły być wyłączone muzealia gromadzone przez muzea niepubliczne, warto rozważyć to jako słuszny postulat. Stanowisko to można uargumentować między innymi gromadzeniem przez muzea zbiorów w interesie publicznym, w celu realizacji misji muzealnej. Można zatem uznać, że przedmioty te przestają być w pewnym sensie indywidualną własnością organizatora muzeum. Podobne rozwiązanie przyjęto w Estonii, co zostanie opisane w dalszej części pracy.

Rozdział 6 – Szczególne rodzaje muzeów niepublicznych

1. Wstęp

Analizując status muzeów niepublicznych w polskim systemie prawnym należy zwrócić uwagę na szczególne ich rodzaje, jakimi są muzea uczelniane i muzea kościelne. Oba typy muzeów tworzone są w drodze oświadczenia woli ich organizatora. Regulamin organizacyjny nadany tym oświadczeniem woli powinien być uzgodniony z MKiDN, stosownie do przepisów u.o.m.

Muzea uczelniane są jednostkami tworzonymi wewnątrz uczelni. Obserwowany jest jednocześnie wzrost liczby muzeów uniwersyteckich, o czym świadczyć może również między innymi działalność ICOM, która w 2000 roku powołała Międzynarodowy Komitet Uczelnianych Muzeów i Kolekcji (UMAC) oraz Europejską Sieć Dziedzictwa Akademickiego – Universeum⁵⁵⁸. Istotny pozostaje również fakt podpisania przez 326 uniwersytetów *Copernicus Charta*⁵⁵⁹, zobowiązującej uczelnie do większego zaangażowania w łączenie kwestii społecznych, kulturalnych, badawczych i dydaktycznych. Od 2012 roku działa Stowarzyszenie Muzeów Uczelnianych zrzeszające rzeczono podmioty⁵⁶⁰. Stowarzyszenie jest, zgodnie z tekstem jego statutu, zrzeszeniem dobrowolnym, samorządnym i trwałym, działającym na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach oraz Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i zostało powołane na czas nieokreślony. Ma prawo prowadzić działalność gospodarczą, a zysk uzyskany w ramach

⁵⁵⁸ M. Szaszkiwicz, J. Ślaga, *Muzeum uczelniane – muzeum w uczelni. Strażnicy dziedzictwa akademickiego według uregulowań prawnych i praktyki*, „Muzealnictwo”, nr 62, 2021, s. 209.

⁵⁵⁹https://www.copernicusalliance.org/images/Documents/CRE_COPERNICUS_University_Charta.pdf, dostęp: 10.09.2022 r.

⁵⁶⁰ Na dzień 10 września 2022 roku Stowarzyszenie Muzeów Uczelnianych liczy 107 muzeów działających przy szkołach wyższych. Zob. <https://muzeauczelniane.pl/o-smu/>, dostęp: 10.09.2022 r.

prowadzenia tej działalności jest w całości przekazywany na cele statutowe podmiotu. Celem Stowarzyszenia jest działalność na rzecz rozwoju muzeów i kolekcji uczelnianych oraz dbałość o zgromadzone tam materialne i niematerialne dziedzictwo uczelni wyższych. W szczególności, jak stanowi statut, Stowarzyszenie podejmuje takie działania jak: ochrona, upowszechnianie i promocja dziedzictwa akademickiego; wspieranie gromadzenia, dokumentowania i konserwacji zabytków związanych z dziedzictwem akademickim; wspieranie statutowej działalności muzeów i kolekcji uczelnianych; koordynowanie prac nad zachowaniem i propagowaniem dziedzictwa polskich muzeów i kolekcji uczelnianych; inicjowanie i prowadzenie badań naukowych nad historią i stanem zachowania dziedzictwa akademickiego; podejmowanie inicjatyw o charakterze naukowym, dydaktycznym i popularyzatorskim; współpraca z organizatorami muzeów i kolekcji uczelnianych wchodzących w skład Stowarzyszenia⁵⁶¹.

W muzealnictwie przyjęto, że muzea kościelne to te tworzone i funkcjonujące w ramach administracji kościelnej⁵⁶². Mogą być zatem utworzone w ramach diecezji, parafii, domu zakonnego, klasztoru i podobnych jednostek. Często są to jednostki przyjmujące postać muzeów regionalnych z uwagi na zgromadzone zbiory. Zwraca się tu uwagę na zabytki lokalne, obiekty pochodzące z terenu danej parafii czy diecezji⁵⁶³. Zazwyczaj wśród gromadzonych zbiorów znajdują się również nieużywane już utensylia, szaty lub figury czy obrazy z wizerunkami świętych. Należy zwrócić uwagę, że są to jedne z muzeów niepublicznych, gdzie znakomita większość

⁵⁶¹ Zob. Statut Stowarzyszenia Muzeów Uczelnianych: <https://muzeauczelniane.pl/statut/> dostęp: 21.09.2022 r.; Por. E. Wyka, *Muzeum uczelniane w służbie społeczności akademickiej*, „Opuscula Musealia”, nr 25, 2018, s. 127–133, DOI:10.4467/20843852.OM.17.012.9609.

⁵⁶² Por. J. Dobkowski, *Status administracyjnoprawny kościoła katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas Et Lex”, nr 13, 2017, s. 21–28, <https://doi.org/10.31648/cetl.2451>.

⁵⁶³ W. Szczebak, *Muzeum diecezjalne w Tarnowie wobec celów i zadań muzealnictwa kościelnego*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 67, 1997, s. 100.

eksponowanych i przechowywanych obiektów będzie miała status zabytku⁵⁶⁴. Muzea kościelne związane przepisami u.o.m. i u.o.z. są dodatkowo związane przepisami prawa kościelnego.

2. Muzeum uczelniane – zagadnienia wybrane

Uniwersytety od średniowiecza były na całym świecie przestrzenią uprawiania nauki i sztuki. Przy uniwersytetach tworzone były pierwsze miejsca służące prowadzeniu badań, nauce i rozrywce. Przykładem mogą być pierwsze ogrody botaniczne założone przy uniwersytetach w Padwie i Pizie w XVI wieku⁵⁶⁵. Tworzenie muzeów uczelnianych sięga końca XVII wieku. Uważa się, że pierwsze muzeum przy uniwersytecie, Ashmolean Museum, zostało założone w 1683 roku w Oxfordzie. Również w Polsce uniwersytety już od średniowiecza stanowiły miejsce rozwoju społeczeństwa, także w zakresie kultury. Prowadzone na wielu uczelniach badania naukowe wymagały zgromadzenia niezbędnego sprzętu i aparatury, które wkrótce, ze względu na postęp technologiczny, były wypierane przez bardziej nowoczesne narzędzia. Badania, kwerendy, staże badawcze czy wyprawy naukowe stanowiły także źródło licznych zbiorów gromadzonych przez poszczególne uczelnie, takich jak manuskrypty, okazy botaniczne, pamiątki religijne i inne. Część obiektów była przekazywana uniwersytetom również przez prywatnych kolekcjonerów. Przedmioty te stanowiły świadectwo zarówno materialnego, jak i niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz historii. Określały również pozycję i prestiż uczelni. Do dziś wskazuje się, że przedmioty zgromadzone w muzeach uniwersyteckich mają tym większą wartość, iż świadczą o wielowiekowej historii i tradycji poszczególnych uniwersytetów.

⁵⁶⁴ S. Malinowski, *Próba określenia stanu polskiego muzealnictwa kościelnego*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 57, 1988, s. 64–74, <https://doi.org/10.31743/abmk.8098>.

⁵⁶⁵ E. Wyka, *Muzeum uczelniane a akademickie dziedzictwo naukowe*, w: *Muzeum etyczne. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Waltosowi w 85. rocznicę urodzin*, red. D. F. Januszewska, Kraków 2017, s. 142.

Zasoby muzeów uniwersyteckich są określane mianem „akademickich zbiorów naukowych”⁵⁶⁶. Składają się na nie określone kategorie, wśród których można wyróżnić zbiory o charakterze dydaktycznym, badawczym i artystycznym. Podział ten jest oczywiście umowny, wynika z pierwotnego przeznaczenia gromadzonych przedmiotów. Często granice te będą się zacierać, gdyż te same przedmioty pełnią niekiedy kilka równoległych funkcji. Szczególne znaczenie mają zbiory historyczne i naukowe, gdyż stanowią cenny materiał badawczy. Muzea uniwersyteckie pozostają miejscem dialogu naukowego i budowania świadomości kulturalnej społeczności akademickiej. Wskazuje się na ich nieporównywalny charakter i wyjątkowy potencjał⁵⁶⁷.

Maria Lourenço zajmująca się w swojej pracy naukowej muzeami uczelnianymi w krajach europejskich wskazuje, że należy jednoznacznie rozgraniczyć pojęcie muzeum i kolekcji zgromadzonej przez uniwersytet. Kolekcja może służyć wyłącznie celom naukowym i badawczym, nie musi towarzyszyć jej ekspozycja, co jest warunkiem *sine qua non* istnienia muzeum⁵⁶⁸. Analogiczne wnioski płyną z przepisów u.o.m., gdzie problematyka wystawiennicza została zaakcentowana zarówno w definicji legalnej, jak i w zadaniach muzeum, a także z polskiej doktryny muzealniczej. Warunkiem określenia podmiotu mianem muzeum jest prowadzenie działalności wystawienniczej i udostępnianie eksponatom zwiedzającym, o czym wskazano w rozdziale pierwszym rozprawy.

Status prawny muzeów uczelnianych budzi wątpliwości, zwłaszcza jeśli muzea te zostały utworzone i funkcjonują w ramach uczelni publicznych⁵⁶⁹. Z punktu widzenia przepisów u.o.m. muzea te jako utworzone

⁵⁶⁶ Op. cit., s. 143.

⁵⁶⁷ Op. cit., s. 150.

⁵⁶⁸ Szerzej na temat muzeów uniwersyteckich w Europie: M. Lourenço, *Between two worlds: the distinct nature and contemporary significance of university museums and collections in Europe*, https://www.researchgate.net/publication/274383583_Between_two_worlds_The_distinct_nature_and_contemporary_significance_of_university_museums_and_collections_in_Europe, dostęp: 19.08.2022 r.

⁵⁶⁹ Analogiczne wątpliwości można wysunąć co do statusu muzeów tworzonych przez samorządy zawodów zaufania publicznego. Przykładem może być Muzeum Adwokatury

przez osobę prawną należy, zgodnie z art. 5 ust 1 u.o.m., trzeba określić mianem muzeów niepublicznych. Podobnie przepisy u.p.o.d.k. nie kwalifikują tego typu muzeów jako instytucji kultury, tak jak w przypadku muzeów publicznych.

Dla pełniejszego obrazu muzeów uczelnianych oraz ich statusu warto zwrócić uwagę na propozycje muzealników w kontekście definiowania muzeów uniwersyteckich. Marta Szaskiewicz i Joanna Ślaga zdefiniowały muzeum uczelniane jako „jednostkę o charakterze muzealnym, posiadającą zbiory i gromadzącą je według określonych kryteriów w celu ich opracowania i upowszechniania, która usytuowana jest w strukturze organizacyjnej i finansowej uczelni jako jednostka ogólnouczelniana lub wewnątrzwydziałowa. Do zadań tej grupy muzeów należy gromadzenie i opracowywanie przedmiotów odnoszących się do dziejów macierzystej uczelni, zabezpieczenie materialnych i niematerialnych śladów przeszłości danej instytucji oraz upowszechnianie stanu badań na ich temat, ochrona tradycji akademickich, udział w interpretacji i narracji na temat naukowego i kulturowego dorobku polskich wszechnic”⁵⁷⁰. Definicja zaproponowana przez autorki nie nawiązuje do statusu publicznego lub niepublicznego muzeum uczelnianego, jednak wskazują one w swojej pracy na fakt, iż choć nie jest to rozwiązanie doskonałe, należy muzeum takie uznać, z uwagi na obowiązujące przepisy, za muzeum niepubliczne.

Wśród zadań podstawowych uczelni w art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵⁷¹ (dalej: p.w.s.n.) wyróżnia się upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych

Polskiej utworzone uchwałą Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w 1975 roku i w całości jest utrzymywane przez Naczelną Radę Adwokacką. Zob. <http://muzeum.palestra.pl/>; [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)-s84-86/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)-s84-86.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r1986-t30-n12(348)/Palestra-r1986-t30-n12(348)-s84-86/Palestra-r1986-t30-n12(348)-s84-86.pdf), dostęp: 19.08.2022 r.

⁵⁷⁰ M. Szaskiewicz, J. Ślaga, *Muzeum uczelniane...*, s. 210.

⁵⁷¹ T.j. Dz.U. 2023 poz. 742 ze zm.

i archiwalnych. Przepis ten może stanowić podstawę do powoływania przez uczelnie muzeów. Utworzenie muzeum uczelnianego, podobnie jak muzeum niepublicznego utworzonego przez osobę prawną, odbywa się poprzez oświadczenie woli osoby prawnej. Będzie to regulamin powołanego muzeum, który musi w swej treści spełniać wymogi przepisu art. 6 ust. 1 u.o.m. Ustalenia regulaminu z poszanowaniem przepisów u.o.m. mogą być dowolnie kształtowane przez organizatora. Zgodnie z przepisami u.o.m. regulamin ten powinien być uzgodniony z właściwym ministrem. Zasady oraz regulacje dotyczące utworzenia muzeum uczelnianego powinny być określone w statucie uczelni z uwagi na jej autonomiczność organizacyjną.

Należy wskazać jednocześnie, że muzea uczelniane mogą również zostać wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów. Stosownie do poczynionych we wcześniejszej części pracy rozważań dla procedury rejestrowania muzeum nie ma znaczenia status podmiotu organizatora. Wpis muzeum do rejestru jest uzależniony w szczególności od znaczenia i wysokiego poziomu merytorycznego posiadanych przez muzeum zbiorów, zespołu wykwalifikowanych pracowników, pomieszczeń i stałego źródła finansowania – zapewniających spełnienie statutowych celów muzeum. Wpis do rejestru nie pociąga za sobą jednak dodatkowych korzyści i możliwości uzyskania wsparcia finansowego od państwa. Muzea niepubliczne, również te działające przy uczelniach, nie mogą liczyć na wsparcie finansowe w postaci dotacji⁵⁷². Wskazuje się, że jest to również wynikiem podlegania częściowo ministrowi właściwemu do spraw edukacji i szkolnictwa wyższego, a nie tylko ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, z uwagi na podmiot organizatora muzeum, jakim pozostaje uczelnia⁵⁷³. Stąd działalność muzeum uczelnianego jest co do zasady finansowana z budżetu jej organizatora. Rozstrzygającym dla uzyskania wpisu do rejestru

⁵⁷² M. Szaszkiewicz, J. Ślaga, *Muzeum uczelniane...*, s. 210; M. Szaszkiewicz, J. Ślaga, *Muzea uczelniane i kolekcje – cele, założenia, przykłady*, „Opuscula Musealia”, nr 28, 2021, s. 140, DOI: 10.4467/20843852. OM.21.006.15507.

⁵⁷³ Ibidem.

jest zatem wysoki poziom merytorycznej działalności i znaczenie posiadanych zbiorów. Dotychczas jedynym muzeum uczelnianym wprowadzonym do Państwowego Rejestru Muzeów jest Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, które uzyskało wpis w 2011 roku⁵⁷⁴.

Majątek muzeum jest wyodrębnioną częścią mienia uczelni, wykorzystywaną do działalności określonej w regulaminie muzeum uczelnianego⁵⁷⁵. Przedmioty majątku muzeum mogą być częścią wyposażenia uczelni lub pochodzić od innych podmiotów – osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – i stanowić darowizny na rzecz samego muzeum lub podmiotu organizatora muzeum, jakim jest uczelnia.

Zakwalifikowanie muzeów uczelnianych jako niepublicznych nie budzi większych zastrzeżeń wśród przedstawicieli doktryny prawa muzeów w przypadku uczelni niepublicznych. Wątpliwości pojawiają się jednak w przypadku muzeów organizowanych przez uczelnie publiczne, które są określane mianem publicznych osób prawnych⁵⁷⁶. W literaturze przedmiotu można znaleźć zaproponowane rozwiązanie, w którym muzea można zaklasyfikować do trzech grup: muzeów publicznych, niepublicznych oraz publiczno-prawnych (tworzone przez publiczne osoby prawne). Analogiczny pogląd jest obecny w stosunku do muzeów tworzonych przez samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego, powołując się na art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁷⁷. Zdaniem autorki niniejszej rozprawy podmiot organizatora nie powinien mieć znaczenia z uwagi na poczynione ustalenia, że muzea tworzone przez podmioty takie jak osoby fizyczne, osoby prawne czy

⁵⁷⁴ K. Zięba, *Muzea uczelniane i kolekcje na przykładzie Uniwersytetu Jagiellońskiego. Poszukiwanie nowych regulacji w Konstytucji dla nauki*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, s. 203.

⁵⁷⁵ Dla przykładu zob. Regulamin Muzeum Uniwersyteckiego we Wrocławiu, <https://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/32646/nr-59-2022-z-dn-23032022-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-muzeum-uniwersytetu-wroclawskiego.pdf>, dostęp: 7.11.2022 r.

⁵⁷⁶ K. Zięba, *Muzea uczelniane...*, s. 202.

⁵⁷⁷ M. Karcz-Kaczmarek, *Status prawny muzeów uczelnianych – problemy prawne i wyzwania praktyczne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 104, 2017, s. 67–68.

jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej kwalifikowane są przez ustawodawcę jako muzea niepubliczne. Przepisy ustawy wyraźnie odróżniają takie muzea od muzeów państwowych i samorządowych. Status taki należy nadać też muzeum parlamentarnemu⁵⁷⁸.

3. Muzeum kościelne – zagadnienia wybrane

Interesującym zagadnieniem pozostaje kwestia tak zwanych muzeów kościelnych⁵⁷⁹, których działalność nie jest wprost regulowana ani przez przepisy u.o.m., ani u.p.o.d.k. W treści przepisu art. 38 u.p.o.d.k. wskazuje się, że problematykę działalności kulturalnej, w tym także muzeów organizowanych przez kościelne osoby prawne regulują odrębne przepisy. Beata Skrzydlewska zaproponowała definicję nieco szerszego pojęcia „muzeum religijnego”, które stało się jednak punktem odniesienia dla definicji muzeum kościelnego. Autorka wskazała, że „muzeum religijne to instytucja tworzona w celu gromadzenia, zabezpieczenia przed zniszczeniem i zapewnienia fachowej konserwacji oraz prezentacji obiektów sakralnych (nieużywanych w kulcie)”⁵⁸⁰. Jerzy Adamczyk, korzystając z powyższej definicji i tej przyjętej w prawie kanonicznym, dodaje, że „muzeum kościelne to instytucja utworzona w celu gromadzenia, zabezpieczenia przed

⁵⁷⁸ B. Popławski, *Muzeum parlamentarne – konteksty historyczne i kulturowe oraz polityczne uwikłania*, „Muzealnictwo”, nr 60, 2019, s. 50 i n.

⁵⁷⁹ „Gdy konserwacja dzieł sztuki w ich miejscach macierzystych nie jest możliwa, ponieważ przestały już one spełniać funkcje kultyczne lub przedsięwzięcie to jest bardzo ryzykowne, należy ustanowić muzea diecezjalne lub międzydiecezjalne, bądź też przynajmniej uporządkowane kolekcje i wystawy. Liczebny przyrost i ustanawianie nowych muzeów diecezjalnych znacznie przyczynia się do zaznajamiania z diecezjalnym dziedzictwem artystycznym, do ożywiania i wspierania zaangażowania instytucji kościelnych (w ramach ich kompetencji) na rzecz ochrony i dowartościowywania dziedzictwa kulturowego. W obrębie każdej diecezji muzeum diecezjalne stanowi naturalny punkt odniesienia dla analogicznych instytucji kościelnych pod względem organizacyjnym i techniczno-naukowym oraz dla inicjatyw kulturalnych i duszpasterskich”, Conferenza Episcopale Italiana, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti* (9 dicembre 1992), nr 20, „Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana”, (1992) s. 309–336, dz. cyt. w: J. Adamczyk, *Urząd dyrektora muzeum diecezjalnego w aspekcie*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 107, 2017, s. 5.

⁵⁸⁰ B. Skrzydlewska, *Muzea religijne*, w: *Encyklopedia katolicka*, t. 13, red. E. Gigilewicz, Lublin 2009, kol. 539. Doprecyzowania wymaga jednak fakt, że muzeum religijne nie będzie zawsze pojęciem tożsamym z muzeum kościelnym, gdyż może być poświęcone każdej religii. Ekspozycja nie musi być zatem poświęcona działalności Kościoła.

zniszczeniem i zapewnienia fachowej konserwacji oraz prezentacji obiektów sakralnych (nieużywanych w kulcie), dla realizacji celów Kościoła, będąca w posiadaniu instytucji aprobowanych albo erygowanych w systemie kanonicznym”⁵⁸¹. Muzea kościelne mają bardzo bogatą tradycję, gdyż niejednokrotnie pozostawały jedynymi miejscami przechowywania zbiorów na danym terenie. Szczególnie cenne w tym zakresie były muzea diecezjalne, których początki sięgają oficjalnie 1907 roku, gdy zostały utworzone przez Piusa X dla celów przechowywania zabytków sztuki kościelnej wycofanych z kultu⁵⁸². Początków funkcjonowania tego typu muzeów upatruje się jednak w skarbcach kościelnych z XI wieku, gdzie przechowywano przedmioty drogocenne, używane w kulcie, ale również wycofane z użycia. Część z nich była udostępniana w celach ekspozycyjnych, szczególnie dla wyjątkowych gości⁵⁸³. Od XVI wieku zbiory były częściowo przenoszone do powstających archiwów i bibliotek. Muzea te na ziemiach polskich zaczęły powstawać w drugiej połowie XIX wieku jako ewolucja prywatnych kolekcji biskupich i skarbców przykościelnych⁵⁸⁴. Już od czasów powstania w 1870 roku pierwszego muzeum diecezjalnego we Włocławku do czasów współczesnych można je określić mianem ważnych podmiotów, gdyż Kościół katolicki wciąż pozostaje właścicielem znaczącej liczby zabytków ruchomych i nieruchomych w Polsce, których właścicielem nie jest Skarb Państwa⁵⁸⁵. W 1957 roku przy Katolickim Uniwersytecie Lubelskim został powołany Ośrodek Archiwów, Bibliotek i Muzeów Kościelnych, którego zadaniem było przede wszystkim podnoszenie kwalifikacji

⁵⁸¹ J. Adamczyk, *Kanoniczna instytucja muzeum kościelnego*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 104, 2015, s. 16.

⁵⁸² B. Skrzydlewska, *Historia i funkcjonowanie muzeów kościelnych*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 79, 2003, s. 183.

⁵⁸³ Ibidem, s. 184.

⁵⁸⁴ B. Skrzydlewska, *Problemy i wyzwania muzealnictwa kościelnego w Polsce*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 104, 2015, s. 259; por. P. Mrozowski, *Muzea Kościelne*, w: *Muzea polskie*, red. D. Folga-Januszewska, Olszanica 2012, s. 56-75.

⁵⁸⁵ P. Stec, *Muzea kościelne z perspektywy prawa państwowego*, w: *Muzea kościelne wobec nowych wyzwań*, red. N.W. Błażejczyk, P. Majewski, NIMOZ, Warszawa 2019, s. 129.

pracowników tych jednostek, szerzenie wiedzy muzealnej oraz działalność publikacyjna⁵⁸⁶.

Od początku działalności muzea kościelne borykały się z problemem braku regulacji prawnych w zakresie ich funkcjonowania i gromadzenia zbiorów. Zagadnienie to nie zostało rozwiązane w momencie przyjęcia Kodeksu Prawa Kanonicznego w 1918 roku, ale dopiero w 1924 roku, gdy Papieska Komisja Centralna Sztuki Kościelnej przyjęła Rozporządzenia Papieskie w przedmiocie Sztuki Kościelnej⁵⁸⁷. Nie był to jednak akt, który w wystarczającym stopniu regulował relacje między prawem świeckim a kościelnym w tym zakresie⁵⁸⁸. Podstawą prawną dla tworzenia muzeów kościelnych jest obecnie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.s.p.k.k.), który stanowi, że kościelne osoby prawne mają prawo zakładania i posiadania archiwów i muzeów. Cały system działania muzeów kościelnych podlega Stolicy Apostolskiej. Istotną rolę pełnią dokumenty wydane przez Konferencję Episkopatu Polski, odpowiednio: „Normy postępowania w sprawach sztuki kościelnej” z dnia 25 stycznia 1973 roku oraz „Statut Muzeum Diecezjalnego” uchwalony w dniu 18 listopada 1976 roku. Ten ostatni stanowi o własności tak zwanych muzeów diecezjalnych, wskazując biskupa diecezjalnego jako podmiot właściwy w sprawach

⁵⁸⁶ B. Skrzydlewska, *Historia...*, s. 187.

⁵⁸⁷ B. Skrzydlewska, *Problemy...*, s. 261.

⁵⁸⁸ Istotne znaczenie dla instytucji kościelnych miały listy okólne oraz wytyczne wydawane przez Papieską Komisję Centralną Sztuki Kościelnej, które jednak w ograniczonym zakresie regulowały wzajemne relacje prawa kościelnego i państwowego w zakresie funkcjonowania muzeów. Przełom mógł nastąpić w momencie przyjęcia Konkordatu podpisanego między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w 1925 roku, jednak istotną zmianę przyniósł dopiero art. 25 ust. 2 podpisanego w 1993 roku Konkordatu podpisanego między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, z którego wynika, że podmioty organizujące muzea kościelne powinny uwzględniać przepisy u.o.z. i u.o.m. Zob. B. Skrzydlewska, *Problemy...*, s. 264; por. P. Stec, op. cit., s. 129–130.

reprezentacji, podejmowania decyzji poprzez wydawanie dekretów⁵⁸⁹ i kontroli⁵⁹⁰.

Istotnym elementem pozostaje również kwestia muzealiów po likwidacji muzeum kościelnego. Te, będąc własnością Kościoła katolickiego, nie muszą być objęte przepisami u.o.m. dotyczącymi ich przechowywania w należytych warunkach⁵⁹¹. Wyłączenie to wynika z faktu, iż w przypadku likwidacji muzeum nie następuje zmiana właściciela zbiorów, a jedynie miejsce ich przechowywania. Uznaje się wobec tego, że zachowane są standardy ochrony zbiorów niezbędne dla ich prawidłowego utrzymania. Istotny jest również art. 25 u.s.p.k.k., który przewiduje między innymi ustalenie przez stronę kościelną i stronę rządową zasad funkcjonowania dostępu do zabytków. Jak wskazała również Konferencja Episkopatu Polski w „Statucie Muzeum Diecezjalnego” na czele muzeum stoi dyrektor mianowany przez ordynariusza miejscowego⁵⁹², czyli biskupa diecezjalnego. Kwalifikacje i kompetencje dyrektorów mogą być zawarte w statutach poszczególnych muzeów diecezjalnych. Doniosłe znaczenie, zwłaszcza dla przedstawicieli Kościoła katolickiego w Polsce, ma również list okólny Papieskiej Komisji dla Ochrony Kościelnego Dziedzictwa Historycznego i Artystycznego Kościoła, ustanowionej w 1988 roku, który został przekazany biskupom diecezjalnym w 1999 roku⁵⁹³. W liście „Konieczność i pilna potrzeba inwentaryzacji oraz katalogowania dóbr kulturowych Kościoła” Komisja wskazała, że widoczna jest potrzeba ochrony dziedzictwa

⁵⁸⁹ Por. szerzej: J. Krukowski, *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa 2011. Zob. A. Głowczewska, K. Rokicka-Murszewska, *Konkretny akt administracyjny w polskim prawie administracyjnym oraz poszczególne akty administracyjne w prawie kanonicznym – analiza prawno-porównawcza*, „Prawo Kanoniczne”, vol. 63, nr 3, 2020, s. 41–60, DOI:10.21697/pk.2020.63.3.03.

⁵⁹⁰ Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 107.

⁵⁹¹ Ibidem.

⁵⁹² Statut Muzeum Diecezjalnego uchwalony przez Konferencję Episkopatu Polski dnia (18 listopada 1976), za: J. Adamczyk, *Urząd dyrektora muzeum diecezjalnego w aspekcie*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 107, 2017, s. 7.

⁵⁹³ M. Leszczyński, *Troska papieskiej komisji ds. kościelnych dóbr kultury o zachowanie dziedzictwa kulturowego kościoła*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 86, 2006, s. 17–25.

historycznego i artystycznego Kościoła oraz jego dokładne inwentaryzowanie i katalogowanie, z uwagi na postępującą degradację zbiorów znajdujących się w posiadaniu instytucji kościelnych. Podobny list został ponownie skierowany w 2001 roku⁵⁹⁴.

Muzea kościelne nie są wyodrębnione w przepisach u.o.m. jako osobne muzea. Podobnie zabytki sakralne nie znajdują osobnego miejsca w przepisach u.o.z. Należy jednak zwrócić uwagę, w kontekście zabytków sakralnych ruchomych i nieruchomych, że należy traktować je na równi z zabytkami świeckimi. Podlegać będą w związku z tym jednakowym przepisom, a wszelkie prace przy nich prowadzone wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków⁵⁹⁵. Wskazuje się jednocześnie, że z uwagi na rozdział państwa od kościoła muzea kościelne są w większości traktowane jako muzea niepubliczne⁵⁹⁶ tworzone przez kościelne osoby prawne⁵⁹⁷. Wypełnia to tym samym treść przepisu art. 5 u.o.m., który wskazuje, że muzea mogą utworzyć, obok organów administracji publicznej, także osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej⁵⁹⁸.

4. Podsumowanie

Szczególne rodzaje muzeów niepublicznych, jakimi są muzea uczelniane i muzea kościelne, gromadzą zbiory powiązane z określonymi dziedzinami. Można je zaklasyfikować jako muzea bardziej wyspecjalizowane pod względem przechowywanych obiektów, które najczęściej związane są z działalnością danego uniwersytetu, klasztoru czy

⁵⁹⁴ *Muzeum kościelne w perspektywie zadań i trendów współczesnego muzealnictwa. Materiały z sesji naukowej w dniach 14–15 czerwca 2012 roku*, red. T. Dudek-Bujarek, Katowice 2013, s. 29–30.

⁵⁹⁵ Z. Maj, *Zabytki sakralne w prawie kościelnym i państwowym i ich wzajemne relacje*, https://thermo.p.lodz.pl/sacrum/pdfs/art_11.pdf, dostęp: 4.08.2023 r.

⁵⁹⁶ P. Stec, op. cit., s. 129; P. Tkaczyk, *Muzea sztuki sakralnej. Pamięć i tożsamość*, „Liturgia Sacra. Liturgia – Musica – Ars”, nr 20/2, 2014, s. 540.

⁵⁹⁷ Kościelne osoby prawne w rozumieniu art. 6 i 7 ustawy u.s.p.k.k.

⁵⁹⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex/el, art. 50.

kościół lub pochodzą z terenu diecezji czy parafii. Muzea te działają w taki sam sposób jak inne rodzaje muzeów niepublicznych, organizując warsztaty, lekcje muzealne i inne formy rozrywki dla użytkowników muzeów. Muzea uniwersyteckie są postrzegane jako jednostki o szczególnym potencjale, z uwagi na bogate tradycje uniwersyteckie i wyraźnie obecne funkcje badawcze. Muzea kościelne mają szczególny status, gdyż podlegają przepisom prawa kanonicznego. Wskazuje się jednak, że jest pożądanym zjawiskiem, by muzea diecezjalne były zakładane w każdej diecezji. Ma to służyć realizacji dwojakiego rodzaju zadań: konserwacji obiektów dziedzictwa pochodzącego z obszaru danej diecezji oraz dowartościowaniu tego dziedzictwa po to, by obiekty te były postrzegane nie tylko jako utensylia kościelne, ale także jako zabytki.

Rozdział 7 – Wybrane zagadnienia dotyczące muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne w wybranych krajach europejskich

1. Wstęp

Ewolucja i zmiany w tradycjach muzealnych sprawiły, że muzea organizowane przez podmioty niepubliczne są prowadzone w krajach świata i Europy również tam, gdzie pozycja muzeów publicznych była bardzo silna. Dokonując analizy pozycji muzeów niepublicznych w polskim systemie prawa warto przyjrzeć się rozwiązaniom przyjętym w trzech wybranych krajach i syntetycznie wskazać kilka wybranych zagadnień. Wyboru państw dokonano nie tylko ze względu na silne tradycje muzealne i wzrost liczby muzeów niepublicznych w tych państwach, ale przede wszystkim z uwagi na dostępne dla muzeów niepublicznych rozwiązania, zwłaszcza w systemie finansowania. Muzea organizowane przez podmioty niepubliczne w wybranych krajach korzystają w znacznym stopniu ze środków budżetu państwa⁵⁹⁹.

2. Francja

W rozwijającym się międzynarodowym prawie muzeów wciąż można odczuć ogromne oddziaływanie francuskiej tradycji muzealniczej. Choć pierwsza, kompleksowa francuska ustawa o muzeach pochodzi z 2002 roku, to historia publicznego muzealnictwa francuskiego sięga XVIII wieku i Wielkiej Rewolucji Francuskiej, gdy zniszczenia i straty poniesione przez naród francuski zmusiły do refleksji i zrodziły chęć ochrony dziedzictwa narodowego. Muzea niepubliczne, zwane prywatnymi, funkcjonują we Francji od 1945 roku, gdy wprowadzono podział muzeów na muzea narodowe, klasyfikowane i kontrolowane. Te ostatnie mogły być prowadzone przez samorządy terytorialne, choć znacznie większa część znajdowała się

⁵⁹⁹ S. Meier, B.S. Frey, *Private faces in public places. The case of private art museums in Europe*, <https://www.bsfrey.ch/wp-content/uploads/2021/08/private-faces-in-public-places-the-case-of-a-private-art-museum-in-europe.pdf>, dostęp: 4.06.2023 r.

w rękach podmiotów prywatnych – fundacji i stowarzyszeń⁶⁰⁰. To właśnie te podmioty mogą tworzyć muzea prywatne we Francji.

Przepisy ustawy z 2002 roku wprowadziły kategorię „muzeum Francji”, o którą mogą ubiegać wszystkie muzea we Francji. Muzea z nadanym tytułem podlegają przepisom ustawy. Bezprawne posługiwanie się tytułem podlega karze grzywny. Nadanie tytułu obliguje państwo do sprawowania opieki merytorycznej i finansowej nad muzeum. Uzyskanie tytułu „muzeum Francji” zależy od spełnienia określonych przez przepisy francuskiej ustawy przesłanek i warunków⁶⁰¹. Status ten może być przyznany instytucjom należącym do państwa, innego podmiotu prawnego prawa publicznego albo podmiotu prawa prywatnego, prowadzącego działalność o charakterze niedochodowym⁶⁰². Muzeum, aby uzyskać tytuł „muzeum Francji”, musi wypełniać określone w ustawie zadania: utrzymywać, ochraniać i powiększać swoją kolekcję; udostępniać ją jak najszerszej publiczności; opracowywać i realizować działania edukacyjne i upowszechnieniowe; uczestniczyć w rozwoju wiedzy i badań naukowych oraz ich popularyzacji. Po wejściu ustawy w życie, tytuł miały otrzymać automatycznie wszystkie muzea narodowe i klasyfikowane. Muzeom kontrolowanym natomiast tytuł miał być przyznany pierwszego dnia trzynastego miesiąca po ogłoszeniu ustawy, o ile właściciel muzeum nie wystąpił z wnioskiem o nadanie tytułu w trybie natychmiastowym lub nie wniósł sprzeciwu przeciwko nadaniu tytułu⁶⁰³.

Pozycja podmiotów prywatnych organizujących muzea została wzmocniona poprzez włączenie do utworzonej przy ministrze właściwym do spraw kultury Wysokiej Rady Muzeów dwóch przedstawicieli założycieli

⁶⁰⁰ M. Dolińska, *Francuska ustawa o muzeach*, w: *Zarządzanie w kulturze*, t. 11, 2010, s. 131.

⁶⁰¹ Ibidem, s. 129 i n., por. A. Kluczevska-Wójcik, *Chronić dziedzictwo, budzić emocje. Muzea prywatne we Francji*, „Muzealnictwo” nr 60, 2019, s. 143–153; M. Zdanowski, *(Nowe) trendy w muzealnictwie — spojrzenie subiektywne*, „Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej”, nr 7, 2020, s. 306.

⁶⁰² A. Kluczevska-Wójcik, op. cit., s. 153; por. M. Borusiewicz, op. cit., s. 80–81.

⁶⁰³ M. Dolińska, op. cit., s. 134–135.

muzeów prywatnych, jak wskazuje ustawa⁶⁰⁴. Uregulowana została również kwestia ochrony zbiorów, które mimo że pozostają własnością podmiotu prywatnego nie podlegają zajęciu sądowemu, a ich sprzedaż, choć jest możliwa, musi zostać zgłoszona władzom administracyjnym, które będą miały prawo pierwokupu⁶⁰⁵. Jeśli odmówią, właściciel może dowolnie rozporządzać przedmiotami.

Muzea prywatne we Francji korzystają ze znacznie szerszej ochrony, niż ma to miejsce w polskim porządku prawnym. Choć uzyskanie tytułu „muzeum Francji” nakłada na właściciela znacznie więcej obowiązków, to jednak sprawia, że muzeum i zbiory w nim zgromadzone korzystają z państwowej ochrony. Jednostki te mogą liczyć również na wsparcie finansowe. Interesujący w kontekście podejmowanych rozważań jest fakt, że muzea prowadzone przez podmioty prywatne z uwagi na swoją działalność i upowszechnianie kultury są traktowane jak muzea publiczne⁶⁰⁶. Wynika to z tego, że „francuskie muzea stanowiły i stanowią część *service public* (służby publicznej). Techniczna i naukowa kontrola państwa nad *musées de France* włącza je w system ‘publicznej służby muzealnej’, a w myśl ustawy o muzeach z 4 stycznia 2002 r. również i muzea prywatne podlegają kontroli państwowej w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego”⁶⁰⁷. Francuska ustawa stanowi o ochronie i jedności dziedzictwa kulturowego Francji. Najwyższym gwarantem tych wartości jest państwo francuskie⁶⁰⁸.

3. Holandia

Interesujące rozwiązanie przyjęto w Holandii, gdzie nie ma uchwalonego jako takiego prawa muzeów⁶⁰⁹. Polityka muzealna sięgała swymi początkami XIX wieku. Stopniowy wzrost liczby muzeów

⁶⁰⁴ Por. LOI n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000769536/>, dostęp: 1.06.2023 r.

⁶⁰⁵ M. Dolińska, op.cit., s. 137-138.

⁶⁰⁶ A. Kluczevska_Wójcik, op. cit., s. 145.

⁶⁰⁷ Ibidem, s. 150.

⁶⁰⁸ Ibidem, s. 153.

⁶⁰⁹ Holenderska ustawa o dziedzictwie Erfgoedwet, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2017-09-01>, dostęp: 21.08.2023 r.

doprowadził do ustanowienia systemu muzealnego przez rząd holenderski, na początku XX wieku. Organy doradcze ustanowione przez państwo funkcjonowały do 1985 roku, gdy opublikowano Dokument Polityki Muzealnej, którym zakończono sposób funkcjonowania tego systemu. Państwo stało się odpowiedzialne za niewielką i ograniczoną liczbę tak zwanych muzeów „narodowych”. Inne muzea i odpowiedzialność za ich funkcjonowanie zostały przekazane władzom samorządowym.

W 1993 roku, w drodze ustawy przyjętej przez holenderski parlament, zostały sprywatyzowane muzea narodowe. Przekształcono je w fundacje. Mogą one wciąż korzystać z finansowania właściwego ministerstwa do spraw kultury, co może stanowić aż 70% ich budżetu. Ministerstwo nie odpowiada jednak za prowadzoną działalność muzealną czy kontakty społeczne⁶¹⁰.

Działające w Holandii Holenderskie Stowarzyszenie Muzeów⁶¹¹ zrzesza muzea, które prowadząc swą działalność w sposób profesjonalny, zgodny z przyjętymi w praktyce regułami, mogą korzystać z pomocy rządowej oraz wspomnianego Stowarzyszenia. W Holandii używana jest definicja muzeum zaproponowana przez ICOM (wskazana w pierwszym rozdziale rozprawy). Podobnie z rozwiązań przyjętych przez ICOM korzysta Stowarzyszenie, obligując zrzeszone muzea do przestrzegania Kodeksu Etyki Zawodowej Muzeów opartego na Kodeksie Etyki Zawodowej ICOM⁶¹². Muzea prowadzone przez podmioty prywatne – fundacje, chcąc korzystać z dotacji ministerstwa muszą przedkładać co cztery lata plany polityki i długoterminowy projekt budżetu. Po uzgodnieniu z Radą Kultury Sekretarz Stanu do spraw Edukacji, Kultury i Nauki określa, czy dotacja będzie

⁶¹⁰ Vladimír Bína,

https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/The_Netherlands.pdf, dostęp: 4.06.2023 r.; por. S. Engelsman, *Privatization of museums in the Netherlands: twelve years later*, „Museum international”, nr 58, 2006, s. 37–42; por. F. Bodenstein, *National museums in the Netherlands*, <https://ep.liu.se/ecp/064/025/ecp64025.pdf>, dostęp: 4.06.2023 r.

⁶¹¹ <https://museumvereniging.nl/home>, dostęp: 21.08.2023 r.

⁶¹² Ibidem.

przyznana i w jakiej wysokości. System dotacji przyjmuje formę czteroletniego ryczału⁶¹³.

Z uwagi na brak ustawy o muzeach w Holandii większość muzeów pozostaje członkami Holenderskiego Stowarzyszenia Muzeów. Członkowie są zobowiązani do przestrzegania Kodeksu Etyki Zawodowej Muzeów ICOM. Holenderskie Stowarzyszenie Muzeów wprowadziło 1997 roku krajowy system rejestracji muzeów, który był zainspirowany krajowym systemem rejestracji muzeów w Wielkiej Brytanii. Opiera się on na kilku podstawowych wymaganiach, które zostały przygotowane przez członków stowarzyszenia. Organizator, który chce, aby prowadzone przez niego muzeum zostało wpisane do rejestru, musi zadbać, by muzeum spełniało następujące wymagania⁶¹⁴:

- 1) muzeum posiada wewnętrzną organizację;
- 2) muzeum posiada środki utrzymania i stabilizację finansową;
- 3) muzeum posiada pisemny plan prowadzonej polityki kulturalnej i rozwoju;
- 4) muzeum posiada kolekcję;
- 5) muzeum ma zarejestrowaną kolekcję;
- 6) muzeum dba o zachowanie kolekcji w należyтым stanie;
- 7) muzeum dba o naukowe badania nad kolekcją;
- 8) muzeum posiada podstawowe udogodnienia dla zwiedzających;
- 9) muzeum zatrudnia wykwalifikowaną kadrę muzealną.

Ocena muzeów prowadzonych przez podmioty niepubliczne prowadzi do wniosku, że działania tych muzeów stoją na bardzo wysokim poziomie.

⁶¹³ Ibidem.

⁶¹⁴ Vladimír Bína, op. cit.

Muzea charakteryzuje profesjonalizm, efektywność oraz lepsze wyniki w upowszechnianiu kultury w porównaniu do działań muzeów publicznych⁶¹⁵.

4. Estonia

Rozwiązania legislacyjne odnoszące się do muzeów organizowanych przez podmioty prywatne znajdują się w estońskiej ustawie z 19 czerwca 2013 roku (*Muuseumiseadus*)⁶¹⁶. Poprzednio obowiązująca ustawa z 1996 roku nie regulowała kwestii muzeów organizowanych przez podmioty prywatne. Muzea te nie były objęte nadzorem ministra właściwego do spraw kultury, nie mogły otrzymywać środków finansowych z budżetu państwa. Majątek muzeum organizowanego przez podmioty prywatne, w tym zbiory muzealne, nie miał znaczenia dla kultury państwowej, gdyż nie był postrzegany przez przepisy ustawy z 1996 roku jako część kultury estońskiej, która mogłaby korzystać z państwowej ochrony. Sytuacja zmieniła się wraz z wejściem w życie nowej ustawy z 2013 roku, na przestrzeni zmian zachodzących w estońskim muzealnictwie. Dostrzeżono intensywnie rozwijającą się gałąź prywatnego muzealnictwa oraz powiększające się zbiory osób niepublicznych, które stają się przedmiotem ekspozycji⁶¹⁷.

W ustawie wskazuje się, że przepisy aktu prawnego stosuje się do muzeum działającego jako jednostka organizacyjna osoby prawnej prawa publicznego; muzeum działającego jako jednostka organizacyjna administrowana przez gminę lub miasto wiejskie oraz ich jednostki strukturalne; muzeum działającego jako osoba prawna prawa prywatnego,

⁶¹⁵ S. Engelsman, *Privatization of museums in the Netherlands: twelve years later*, „Museum international”, nr 58, 2006, s. 40; por. S. Engelsman, *Dutch national museums go private*, „Museum international”, nr 5, 1996, s. 49–53.

⁶¹⁶ Tekst ustawy (*Muuseumiseadus*) w oryginale oraz w języku angielskim: https://en.unesco.org/sites/default/files/es_museumsact13_entno, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510012014002/consolide>, dostęp: 29.08.2023 r.

⁶¹⁷ https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/Estonia_2010.pdf, dostęp: 1.09.2023 r.

które nie jest muzeum fundacji państwowej oraz muzeum prowadzonego przez osobę prywatną (zwane w ustawie muzeum prywatnym).

W ustawie muzeum definiuje się jako stałą instytucję *non-profit*, służącą społeczeństwu i jego rozwojowi, otwartą dla publiczności, która pozyskuje, przechowuje, konserwuje, bada i udostępnia materialne i niematerialne elementy dziedzictwa kulturowego i naturalnego ludzkości dla celów edukacyjnych, badawczych i rozrywkowych. W swoich działaniach muzeum uwzględnia potrzeby dzieci i osób niepełnosprawnych. Definicja nie odnosi się do podmiotu organizatora muzeum. Wyznaczone tej instytucji cele są zatem tożsame i uniwersalne dla wszystkich typów muzeów.

Estońska ustawa wskazuje, że minister właściwy do spraw kultury tworzy bazę muzeów w celu rejestracji jednostek, które gromadzą przedmioty mające wartość kulturową. Organizator muzeum, także prywatnego, składa wnioski do właściwego ministra w celu rejestracji muzeum. Rejestracja odbywa się poprzez podpisanie umowy z ministrem właściwym do spraw kultury (§ 15 ustawy).

Wskazuje się, że w Estonii preferuje się muzea prowadzone przez podmioty prywatne, gdyż zapewnia to większą elastyczność i swobodę zarządzania nimi i uwzględniania specyfiki danego regionu, w którym muzeum funkcjonuje⁶¹⁸.

Muzeum organizowane przez podmiot niepubliczny może otrzymać środki finansowe na swoją działalność z budżetu państwa pod warunkiem spełnienia następujących kryteriów:

- 1) działalność muzeum jest zgodna z przepisami ustawy;
- 2) tematyka muzeum ma istotne znaczenie dla kultury narodowej;
- 3) muzeum jest otwarte dla zwiedzających przez cały rok, a zbiory są dostępne w celach ekspozycyjnych bez ograniczeń;

⁶¹⁸https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/EGMUS_Estonian_Report_2015.pdf
dostęp: 1.09.2023 r.

- 4) muzeum posiada plan rozwoju oraz plan wykorzystania środków z otrzymanego wsparcia finansowego na kolejne trzy lata;
- 5) muzeum dba o stałe uzupełnianie zbiorów zgodnie z prowadzoną polityką muzealną.

Przy ubieganiu się o finansowe wsparcie działalności należy złożyć odpowiedni, przygotowany i zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw kultury wniosek wraz z planem rozwoju i planem finansowym na najbliższe trzy lata działalności. Na podstawie złożonych przez organizatora muzeum prywatnego dokumentów minister właściwy do spraw kultury dokonuje oceny działalności i planów muzeum pod względem zgodności z przepisami ustawy, a następnie wydaje decyzję o przyznaniu wsparcia z budżetu państwa.

Interesujące jest, iż po rozwiązaniu muzeum organizowanego przez podmiot niepubliczny prawo pierwokupu zbiorów muzealnych ma państwo estońskie, któremu organizator powinien zaproponować bezpłatne lub odpłatne przekazanie zbiorów. Dopiero po zrzeczeniu się przez państwo prawa do pierwokupu zbiory muzealne mogą być przekazane innym podmiotom (§ 12 ustawy). Potwierdza to fakt, że zbiory muzealne, niezależnie od tego, czy pozostają własnością prywatną czy publiczną, są elementem estońskiej kultury i korzystają z ochrony państwowej.

5. Podsumowanie

Omówione zagadnienia dotyczące muzeów organizowanych przez podmioty niepubliczne w wybranych krajach pokazują, że jednostki te korzystają z licznych przywilejów dostępnych dla muzeów publicznych. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawach francuskiej, holenderskiej i estońskiej pokazują, że najistotniejszym przedmiotem zainteresowania tamtejszego muzealnictwa pozostają zbiory muzealne i zadania wykonywane przez muzea, a nie osoba organizatora. Istotna dla utrzymania zbiorów jest możliwość korzystania ze wsparcia finansowego z budżetu państwa oraz merytorycznego właściwych organów. Ciekawym i wartym uwagi

rozwiązaniem jest włączenie muzeów we Francji w system „publicznej służby muzealnej” co zwiększa techniczną i naukową pieczę organów administracji państwowej nad tymi jednostkami. Ważne są również warunki i kryteria, które muzea organizowane przez podmioty prywatne muszą spełnić, aby otrzymać wsparcie od organów państwa. Pozwala to na zapewnienie wysokiego poziomu działalności muzealnej. Rozwiązania przyjęte w wybranych państwach europejskich mogą stanowić przyczynek do dyskusji na temat propozycji rozwiązań w polskim muzealnictwie niepublicznym.

Wnioski końcowe

Muzea niepubliczne funkcjonują w Polsce od wielu wieków, a ich koncepcja ewoluuje i zmienia się – od prywatnej kolekcji do dużej przestrzeni wystawienniczej. Pomimo bogatej tradycji gromadzenia zbiorów i zabytków przez podmioty niepubliczne, status muzeów niepublicznych wciąż nie został należycie uregulowany i wyjaśniony w polskim porządku prawnym. Niedosyt pozostawia również literatura przedmiotu, w której, choć autorzy czynią rozważania dotyczące tych jednostek, nie podejmuje się próby stworzenia podwalin pod właściwe definiowanie tych podmiotów. Można odnieść wrażenie, że muzea niepubliczne definiuje się w sposób negatywny, porównując je do muzeów publicznych. W następstwie takiego postrzegania tej problematyki zauważalne są jedynie różnice między poszczególnymi typami muzeów, a nie podobieństwa między nimi.

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest status muzeum niepublicznego. Poczyniono założenie, że muzeum to jest zakładem administracyjnym i wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej. Wskazano równocześnie, że status muzeum niepublicznego jest tożsamy ze statusem muzeum publicznego z uwagi na analogiczny przedmiot działalności i wykonywane zadania. Kwestie te zostały omówione i uargumentowane oraz poparte odpowiednimi przykładami.

Węzłowym punktem rozprawy było stworzenie definicji muzeum niepublicznego. Należy podkreślić, że konsekwentnie, w tekście całej dysertacji, korzystano z pojęcia „muzeum niepubliczne”, pomijając używane dotychczas potoczne określenie „muzeum prywatne”. Choć pojęcie muzeum prywatnego było dotychczas używane także w doktrynie, należy uznać je za niewłaściwe w odniesieniu do tego typu jednostek. Sugeruje to przynależność tych podmiotów i ich działalności do prawa prywatnego, co jest błędne z punktu widzenia przyjętych w rozprawie założeń. Podkreślenie niepublicznego charakteru muzeum ma związek z tytułowym zakładem administracyjnym.

Muzeum niepubliczne można zdefiniować jako jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, nienastawioną na osiąganie zysku i niewpisaną do rejestru instytucji kultury, która realizuje zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, polegające w szczególności na gromadzeniu i trwałej ochronie dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym; informowaniu o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów; upowszechnianiu podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej; kształtowaniu wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz eksponowaniu i umożliwianiu korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Zaproponowana definicja ma łączyć elementy definicji nowej oraz funkcjonującej definicji legalnej muzeum, którą wykorzystano w części dotyczącej otwartego katalogu zadań muzeów.

Należy przyznać, że zaproponowana definicja jasno określa pozycję muzeów niepublicznych jako jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne z uwagi na przedmiot ich działalności. Ten jako kluczowy element należy odnieść do kolejnego problemu rozstrzyganego w dysertacji, jakim był status muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjnego. Poczynione rozważania pozwalają na przyznanie trafności przywołanej w tekście rozprawy koncepcji niepublicznego zakładu administracyjnego, która choć modyfikuje długoletnią tradycję rozumienia pojęcia zakładu administracyjnego, to jednak pozwala dostosować to pojęcie do współczesnych zjawisk prywatyzacji zadań publicznych i staje się inspiracją do podjęcia podobnych rozważań. Pomimo jednoznacznej krytyki tego rodzaju rozważań, między innymi przez Irenę Lipowicz, można zdaniem autorki rozprawy stwierdzić, że uznanie muzeum niepublicznego, jako podmiotu wykonującego zadania publiczne, za zakład administracyjny jest zagadnieniem słusznym i wartym rozważenia przez ustawodawcę i przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego oraz prawa muzeów.

Dlatego należy wskazać na wykonywanie zadań publicznych przez muzea niepubliczne już w samej ich definicji.

Przywołane koncepcje przedstawicieli doktryny oraz przeprowadzone na tej podstawie rozważania pozwalają sądzić, iż koncepcja ta jest słuszna. Realizacja zadań publicznych przez muzeum niepubliczne, jako przedmiot jego działalności, stawia tę jednostkę na równi z muzeum publicznym. Muzea te będą działać i wykonywać spajającą je misję muzealną poprzez wypełnianie tożsamyh zadań. Organizator muzeum nie powinien mieć kluczowego znaczenia dla określania statusu prawnego muzeum, tak jak miało to miejsce w dotychczasowym ustawodawstwie oraz doktrynie prawa muzeów. Niezależnie od założyciela, którym w przypadku muzeum niepublicznego może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, należy sądzić, że muzeum to wykonuje zadania publiczne w sposób tożsamy i wystarczający do uznania go za zakład administracyjny.

Należy podkreślić następstwa uznania muzeum niepublicznego za zakład administracyjny. Po pierwsze, stwierdzenie to daje możliwość wzmocnienia pozycji muzeów niepublicznych jako podmiotów wykonujących zadania publiczne z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego. Działalność muzeum niepublicznego jest tożsama z działalnością muzeum publicznego. Jednostki te jednakowo muszą wykonywać zadania wymienione w art. 2 u.o.m., aby zrealizować postawioną przed nimi misję muzealną. Rdzeniem tej misji jest obowiązek zachowania w należytyh stanie zgromadzonych zbiorów muzealnych i udostępnienie ich w celach ekspozycyjnych użytkownikom muzeum. Nie różnicuje się zadań muzeów ze względu na podmiot założyciela. Niewłaściwe jest wobec tego traktowanie muzeów niepublicznych odmiennie od muzeów publicznych z założeniem, że muzea publiczne znajdują się na znacznie korzystniejszej pozycji. Wrażenie takie można odnieść chociażby w kwestii finansowania działalności muzeów z budżetu państwa. Muzea niepubliczne nie otrzymują środków na

realizowanie swoich zadań, choć analogicznie do muzeów publicznych posiadają w swoich zbiorach przedmioty cenne i wymagające ochrony i konserwacji.

Po drugie, wynikiem tożsamości zadań postawionych przed muzeami powinno być jednakowe finansowanie tych jednostek. W obecnym stanie prawnym muzea niepubliczne są finansowane wyłącznie ze środków właściciela. Co do zasady nie ma możliwości uzyskania dofinansowania działalności muzeum niepublicznego ze środków budżetu państwa. Tymczasem muzea publiczne na takie środki mogą liczyć. Nie są udzielane również dotacje celowe na realizację zadań państwowych, pomimo ich realizacji. Jediną możliwością jest skorzystanie z procedury art. 73 u.o.z. Ta wymaga jednak, aby w zbiorach muzeum niepublicznego znajdował się zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków lub na Listę Skarbów Dziedzictwa. Bez znaczenia pozostaną zbiory cenne z uwagi na wypełnianie znamion i cech określonych w materialnej definicji zabytku, niepotwierdzonych jednak decyzją o wpisie do rejestru zabytków.

Niewłaściwe jednak pozostaje postrzeganie muzeum jako przedsiębiorcy. Przedsiębiorcą można określić założyciela muzeum, który może prowadzić działalność gospodarczą, z której uzyskane środki zostaną przeznaczone na utrzymanie i prowadzenie działalności muzealnej. Rodzaj tej działalności powinien określać regulamin organizacyjny muzeum niepublicznego, nadany przez organizatora w trybie przepisów u.o.m. Podstawowej działalności muzealnej nie powinno się określać mianem działalności gospodarczej ze względu na konieczność realizacji misji muzealnej.

Wielokrotnie zwracano uwagę na to, że to właśnie misja muzealna określona przepisami u.o.m. wyróżnia muzea i ich działalność na tle innych jednostek. Muzea realizują zadania odnoszące się do gromadzenia, konserwacji, przechowywania i udostępniania zbiorów obiektów dziedzictwa kulturowego. Jednostki te podejmują działalność na podstawie katalogu zadań

z art. 2 u.o.m. Ich podstawowym zadaniem pozostaje jednak gromadzenie i ochrona posiadanych zbiorów. W skład tych zbiorów wchodzi często ruchomości i nieruchomości mające status zabytku, co tym bardziej powinno wzmacniać pozycję muzeów niepublicznych. Dodatkowo funkcjonują muzea niepubliczne wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów z uwagi na wysoki poziom merytoryczny posiadanych zbiorów (Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach czy Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego), podczas gdy nie wszystkie muzea publiczne są wpisane do tego rejestru.

Po trzecie, nie powinno budzić wątpliwości, że regulaminy korzystania wydawane w muzeach niepublicznych mają charakter prawa zakładowego, a użytkownicy tych jednostek są im podporządkowani w momencie korzystania z usług muzeum. Sytuacja znów jest analogiczna do zakładów administracyjnych, za które w doktrynie są uznawane muzea publiczne. Służą one do utrzymania zakładowego porządku i są dwustronnie zobowiązujące i uprawniające. W treści regulaminów korzystania z muzeów niepublicznych można znaleźć również przepisy dyscyplinarne, pozwalające na poddanie użytkowników zakładu władztwu zakładowemu i przepisom przymusu bezpośredniego, włącznie z usunięciem z zakładu w przypadku naruszenia przepisów. Również regulamin organizacyjny nadawany przez organizatora będzie nosić cechy przypisywane statutom. Także dyrektor muzeum niepublicznego ma status organu zarządzającego i podmiotu administrującego muzeum niepublicznym. Jego pozycja nie różni się od pozycji dyrektora muzeum publicznego. Organy wykonują te same funkcje, które określa odpowiednio statut lub regulamin organizacyjny muzeum.

Podobnie ustawodawca w przepisach u.o.m. nie rozróżnia niejednokrotnie jakie muzea podlegają poszczególnym przepisom. Dla przykładu wskazano na art. 10 ust. 1 u.o.m. i kwestię bezpłatnego wejścia raz w tygodniu. Przepis ten powinien obowiązywać wszystkie typy muzeów. Nie wynika to jedynie z odpowiedniego stosowania przepisów o muzeach publicznych do muzeów niepublicznych. Przyjmując bowiem słuszność

założenia, że muzeum niepubliczne jest zakładem administracyjnym i wykonuje zadania publiczne tożsame dla wszystkich rodzajów muzeów, nie jest zasadne, aby prawa i obowiązki tych muzeów były odmienne od praw i obowiązków instytucji państwowych i samorządowych.

Włączenie podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa prowadzi do wniosku, że zadania te wykraczają znacznie poza możliwości podmiotów publicznych. Źródłem tego rodzaju zmian należy upatrywać we wciąż rosnącej liczbie podmiotów niepublicznych organizujących muzea, a tym samym w znacznej liczbie zbiorów pozostających w rękach prywatnych. Nie wszystkie przedmioty są zabytkami wpisanymi do rejestru zabytków lub na Listę Skarbów Dziedzictwa, stąd mogą pozostawać poza kontrolą państwową. Stanowiąc element dziedzictwa narodowego powinny jednak być poddane ochronie i opiece, wynikającej z przepisów u.o.z. i u.o.m. Związane jest to także po części z materialną definicją zabytku, co zasygnalizowano w tekście rozprawy. Autorka wskazała, że często właściciele zabytków w rozumieniu przepisów ustawy nie są nawet świadomi cech posiadanego obiektu. Trudno mówić wobec tego o wypełnianiu obowiązku z art. 5 u.o.z.

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać na kilka kluczowych dla rozprawy zagadnień:

1. Muzea niepubliczne są jednostkami organizowanymi przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i nie są wpisane do rejestru instytucji kultury (nie mają zatem osobowości prawnej). Mogą być wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów, co jednak nie nadaje im osobowości prawnej.
2. Muzea niepubliczne są zakładami administracyjnymi z uwagi na wykonywane zadania oraz uprawnienia podmiotów administrujących.

3. Zadania wykonywane przez muzea niepubliczne są zadaniami publicznymi z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa, tożsamymi z zadaniami, które wykonują muzea publiczne.
4. Zadania publiczne wykonywane przez muzea niepubliczne wynikają z obowiązku realizowania tożsamej dla wszystkich muzeów misji muzealnej oraz konstytucyjnego obowiązku strzeżenia i ochrony dziedzictwa narodowego.
5. Kluczowy dla rozstrzygnięcia o statusie muzeum niepublicznego nie jest jego założyciel, ale realizowane zadania i posiadane zbiory.
6. Podmiot administrujący muzeum niepublicznym, jakim jest dyrektor muzeum, posiada kompetencje tożsame z dyrektorem muzeum publicznego i podobnie dysponuje władztwem zakładowym.

Bibliografia

1. Wykaz aktów prawnych

- 1) 12. Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212).
- 2) Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U. 1918 nr 16 poz. 36).
- 3) Estonian Museums Act (Muuseumiseadus):
https://en.unesco.org/sites/default/files/es_museumsact13_entno,
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510012014002/consolide>,
dostęp: 29.08.2023 r.
- 4) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).
- 5) Konwencja dot. środków zmierzających do zakazu i zapobieganiu nielegalnemu przewozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury z 17 listopada 1970 r., (Dz. U. z 1974r., nr 20, poz. 106).
- 6) Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobieganiu nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz.U. 1974 nr 20 poz. 106).
- 7) Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz.U. 2011 nr 172 poz. 1018).
- 8) Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla

Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190).

- 9) LOI n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.
- 10) Regulamin Dolnośląskiego Społecznego Muzeum Kolejnictwa Przy Klubie Sympatyków Kolei we Wrocławiu.
- 11) Regulamin Europejskiego Centrum - Muzeum Haftu na Ziemi Garkowskiej.
- 12) Regulamin Gdyńskiego Muzeum Motoryzacji.
- 13) Regulamin Gminnego Muzeum Kultury Duchowej i Materialnej Bojków w Myczkowie.
- 14) Regulamin Interaktywnego Muzeum Technik Bezpieczeństwa, Transportu, Ochrony i Higieny Pracy w Mikołowie.
- 15) Regulamin Małego Muzeum Ludowe u Kowalskich.
- 16) Regulamin Małopolskiego Muzeum Pożarnictwa im. Z. Gęsikowskiego w Alwerni.
- 17) Regulamin Mazurskiego Muzeum Militariów.
- 18) Regulamin Muzeum „Patria Colbergensis” w Kołobrzegu.
- 19) Regulamin Muzeum 4 Pułku Strzelców Podhalańskich.
- 20) Regulamin Muzeum Afryki w Sobanicach.
- 21) Regulamin Muzeum Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie.
- 22) Regulamin Muzeum Broni Dawnej i Nowej, Pojazdów Militarnych i Wyposażenia Wojskowego.
- 23) Regulamin Muzeum Czynu Zbrojnego w Lipcach Reymontowskich.
- 24) Regulamin Muzeum Czynu Zbrojnego Żywiecczyzny w Żywcu.
- 25) Regulamin Muzeum Dawnej Wsi „Domek Tkaczki”.
- 26) Regulamin Muzeum II Korpusu Polskiego w Józefowie.
- 27) Regulamin Muzeum Kurpiowskie w Wachu.
- 28) Regulamin Muzeum Lalek w Pilźnie.
- 29) Regulamin Muzeum Młynarstwa i Rolnictwa w Osiecznej.
- 30) Regulamin Muzeum Motocykli Zabytkowych w Stężycy.
- 31) Regulamin Muzeum Piernika i Etnografii w Kopytowej.

- 32) Regulamin Muzeum Piśmiennictwa i Drukarstwa w Grębocinie.
- 33) Regulamin Muzeum Polskich Sił Zbrojnych w Lublinie.
- 34) Regulamin Muzeum Pomorskich Kolei Wąskotorowych.
- 35) Regulamin Muzeum Powozów Galowice.
- 36) Regulamin Muzeum PRL-u w Rudzie Śląskiej.
- 37) Regulamin Muzeum Przemysłu i Techniki w Wałbrzychu.
- 38) Regulamin Muzeum Ratownictwa w Krakowie.
- 39) Regulamin Muzeum Techniki Motoryzacyjnej.
- 40) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej „ARMA” w Warszawie.
- 41) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej „GRYF”.
- 42) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej i Tradycji Jednostki Strzeleckiej 4008 Łódź.
- 43) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej i Użytkowej.
- 44) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej im. Bogdana Wojciecha Kozłowskiego w Olsztynie.
- 45) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej przy Stowarzyszeniu Miłośników Sprzętu Pancernego „SKOT” w Środzie Wielkopolskiej.
- 46) Regulamin Muzeum Techniki Wojskowej w Szczecinie.
- 47) Regulamin Prywatnego Muzeum Pojazdów Militarnych i Zabytkowych w Rakszawie.
- 48) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą (Dz.U. poz. 1240).
- 49) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 października 2015 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o wwiezieniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wzoru zawiadomienia o wywiezieniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej, objętej ochroną prawną (Dz.U. z 2020 r. poz. 386).

- 50) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 października 2015 r. w sprawie wzoru karty ewidencyjnej rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, objętej ochroną prawną (Dz.U. poz. 1719).
- 51) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 15 maja 2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. Nr 91, poz. 569).
- 52) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 16 sierpnia 2017 r. w sprawie pozwoleń na czasowy wywóz za granicę muzealiów, które nie stanowią zabytków oraz są wpisane do inwentarza muzealiów w muzeach będących instytucjami kultury (Dz.U. poz. 1693).
- 53) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. 2008 nr 91 poz. 569).
- 54) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie wniosku o objęcie ochroną prawną rzeczy ruchomej o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, wypożyczanej z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015 poz. 1749).
- 55) 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 nr 91 poz. 567).

- 56) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1388).
- 57) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. 2012 poz. 189).
- 58) 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 poz. 1240).
- 59) Rozporządzenie Ministra Kultury z 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. Nr 202, poz. 2073).
- 60) Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. 2004 nr 202 poz. 2073).
- 61) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
- 62) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265).
- 63) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2020 poz. 1805).
- 64) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 4.11.2016 r., WN-II.4131.135.2016, Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r., poz. 6462.
- 65) Statut miejskiej instytucji kultury Muzeum Okręgowe w Toruniu.

- 66) Statut Muzeum „Pod Kuźniczym Młotem”.
- 67) Statut Muzeum Archeologicznego w Gdańsku.
- 68) Statut Muzeum Archeologicznego w Krakowie.
- 69) Statut Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.
- 70) Statut Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku.
- 71) Statut Muzeum Miasta Gdyni.
- 72) Statut Muzeum Narodowego w Krakowie.
- 73) Statut Muzeum Narodowego w Poznaniu.
- 74) Statut Muzeum Okręgowego w Lesznie.
- 75) Statut Muzeum Papiernictwa w Dawnej Królewskiej Fabryce Papieru w Konstancinie-Jeziornie.
- 76) Statut Muzeum Podlaskiego.
- 77) Statut Muzeum Pożarnictwa w Przodkowie.
- 78) Statut Muzeum Przemysłu Zapałczanego w Częstochowie.
- 79) Statut Muzeum Regionalnego w Pułtusku.
- 80) Statut Muzeum Wsi Kieleckiej.
- 81) Statut Muzeum Współczesnego Wrocław.
- 82) Statut Prywatnego Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach.
- 83) Statut Prywatnego Muzeum Podkarpackich Pól Bitewnych.
- 84) Statut Prywatnego Muzeum Polsko-Amerykańskie „Hell’s Angel” w Wadowicach.
- 85) Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 654 ze zm.).
- 86) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1570 ze zm.).
- 87) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 2070).
- 88) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 70 ze zm.).

- 89) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 775 ze zm.).
- 90) Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (t.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150).
- 91) Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2022 poz. 479 ze zm.).
- 92) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550 ze zm.).
- 93) Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2023, poz. 57 ze zm.).
- 94) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1966 ze zm.).
- 95) Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 75 poz. 474).
- 96) Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1637 ze zm.).
- 97) Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1590 ze zm.).
- 98) Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. 2023 poz. 742 ze zm.).
- 99) Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385 ze zm.);
- 100) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1610 ze zm.).
- 101) Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2022 poz. 840 ze zm.).
- 102) Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591 ze zm.).

- 103) Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 194 ze zm.).
- 104) Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. 1933 nr 32 poz. 279).
- 105) Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. 2023 poz. 773 ze zm.).
- 106) Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. 2023 poz. 343 ze zm.).
- 107) Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2509 ze zm.).
- 108) Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. 2015 poz. 1505).
- 109) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 127 ze zm.).
- 110) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2023 poz. 221 ze zm.).
- 111) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 40 ze zm.).
- 112) Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach (Dz.Urz. MKiDN 2020 poz. 21).
- 113) Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz nazwę Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, (Dz.Urz. MKiDN 2023 poz. 48).

2. Wykaz literatury

- 1) Abt J., *The Origins of the Public Museums*, w: *A Companion to Museum Studies*, ed. S. Macdonald, Chichester [Wiley-Blackwell] 2011.
- 2) Adamczyk J., *Kanoniczna instytucja muzeum kościelnego*, „Archiwa, biblioteki i muzea kościelne”, nr 104, 2015.
- 3) Adamczyk J., *Urząd dyrektora muzeum diecezjalnego w aspekcie*, „Archiwa, biblioteki i muzea kościelne”, nr 107, 2017.
- 4) Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010.
- 5) Antoniak P., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 6) Antoniak-Tęskna P., *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- 7) Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- 8) Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- 9) Barbasiewicz A., *Czy polskich muzealników obowiązuje Kodeks ICOM? Uwagi o prawnych aspektach etyki muzealnej*, „Muzealnictwo”, nr 53, 2012.
- 10) Barbasiewicz A., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
- 11) Bartosiewicz A., *Czy prywatne muzeum może korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości?*, LEX QA 160626.
- 12) Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- 13) Bieliński J., *Królewski Uniwersytet warszawski (1816–1831)*, t. 1: *Gabinet numizmatyczny i starożytnych osobliwości*, Warszawa 1907.

- 14) Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- 15) Biernat S., tezy referatu, „Nowy Przegląd Notarialny”, nr 7–8 (11–12), 2001.
- 16) Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Tendencja przenikania się prawa publicznego z prawem prywatnym na przykładzie porozumienia administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8, 2020.
- 17) Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, 2018.
- 18) Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- 19) Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- 20) Błaś A., *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- 21) Błaś A., *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr 45, 2000.
- 22) Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- 23) Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- 24) Bodenstein F., *National museums in the Netherlands*, <https://ep.liu.se/ecp/064/025/ecp64025.pdf>, dostęp: 4.06.2023 r.
- 25) Bonusiak E., *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

- 26) Borszowski P., *Zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków we władaniu muzeów*, ABC, LEX.
- 27) Borusiewicz M., *Nauka czy rozrywka? Nowa muzeologia w europejskich definicjach muzeum*, Kraków 2012.
- 28) Brudnicki J., *Prawna opieka nad zabytkami, wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków”, nr 2, 2014.
- 29) Brzeski M., *Zadanie publiczne*, w: *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- 30) Brzezicka P., *Porozumienie administracyjne-problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” nr 6, 2000.
- 31) Bukowska J., *Porozumienie administracyjne*, w: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- 32) Bukowska J., *Umowa publicznoprawna*, w: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- 33) Cendrowicz D., *O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego*, w: *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021.
- 34) Cendrowicz D., *Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej*, w: *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.
- 35) Chmaj M., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005.
- 36) Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005.

- 37) Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- 38) Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- 39) Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- 40) Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.
- 41) Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, w: *Podmioty administrujące*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- 42) de Rosset T.F., *Kolekcja artystyczna – geneza, rozkwit, kryzys*, „Zabytkoznawstwo i Konserwatorstwo”, XLV, Toruń 2014, DOI: [http:// dx.doi.org/10.12775/AUNC_ZiK.2014.010](http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_ZiK.2014.010).
- 43) Dobkowski J., *Status administracyjnoprawny kościoła katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas Et Lex”, nr 13(1), 2017, <https://doi.org/10.31648/cetl.2451>.
- 44) Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Szreniawska, *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015.
- 45) Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.
- 46) Dobosz P., *Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, Kraków 2015.
- 47) Dolińska M., *Francuska ustawa o muzeach*, „Zarządzanie w kulturze” t. 11, 2010.
- 48) Dolnicki B., *Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.

- 49) Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B., w: R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021.
- 50) Drela M., Trzciniński M., *Zakaz fotografowania w regulaminie muzeum: komentarz do wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 maja 2010 roku*, „Ochrona Zabytków”, nr 4, 2009.
- 51) Drela M., *Wykonywanie zadań publicznych przez muzea jako przesłanka wyłączenia ochrony prawnoautorskiej informacji o zasobach publikowanych w Internecie*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 1 i 2, 2015.
- 52) Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- 53) Engelsman S., *Dutch national museums go private*, „Museum International”, nr 5, 1996.
- 54) Engelsman S., *Privatization of museums in the Netherlands: twelve years later*, „Museum International”, nr 58, 2006.
- 55) Fijałkowski W., *Rola muzeów w ochronie zabytków*, w: *O zabytkach. Opieka-ochrona-konserwacja*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2005.
- 56) Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995.
- 57) Fleszer D., *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2012.
- 58) Folga Januszewska D., *Dzieje pojęcia muzeum i problemy współczesne – wprowadzenie do dyskusji nad nową definicją muzeum ICOM*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020, DOI: 10.5604/01.3001.0014.1129.
- 59) Folga-Januszewska D., *History of the museum concept and contemporary challenges: introduction into the debate on the new ICOM museum definition*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020.

- 60) Folga-Januszewska D., *Muzea w Polsce 1989–2008. Stan, zachodzące zmiany i kierunki rozwoju muzeów w Europie oraz rekomendacje dla muzeów polskich*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2008.
- 61) Folga-Januszewska D., *Muzeum: fenomeny i problemy*, Kraków 2015.
- 62) Folga-Januszewska D., *Muzeologia, muzeografia, muzealnictwo*, „Muzealnictwo”, nr 47, 2006.
- 63) Frąckowiak J., *Jednostka organizacyjna jako substrat osoby prawnej i ustawowej*, w: *Rozprawy prawnicze, Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
- 64) Frąckowiak J., w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, 2007.
- 65) Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z dóbr kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3, 2013.
- 66) Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- 67) Gadecki B., Pływaczewski W., *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, 2015, Legalis.
- 68) Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- 69) Gawęł Ł., *Bez kompasu i bez mapy. O zarządzaniu digitalizacją zbiorów muzealnych w Polsce*, „Muzealnictwo”, nr 53, 2012.
- 70) Głowczewska A., *Brak działań właściciela w celu należytej opieki nad zabytkiem nieruchomym a wykreślenie obiektu z rejestru zabytków - przegląd wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, „Santander Art and Culture Law Review”, nr 1(9), 2023.
- 71) Głowczewska A., *Egzekucja administracyjna z ruchomości o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej: wybrane zagadnienia*, w: *Aktualne problemy egzekucji administracyjnej*

należności pieniężnych, red. T. Jędrzejewski M. Masternak, P. Rączka, *Studia z Zakresu Egzekucji Administracyjnej*, 2022, vol. 4, Toruń.

- 72) Głowczewska A., Rokicka-Murszewska K., *Konkretny akt administracyjny w polskim prawie administracyjnym oraz poszczególny akt administracyjny w prawie kanonicznym – analiza prawnoporównawcza*, „Prawo Kanoniczne”, vol. 63, nr 3, 2020, DOI:10.21697/pk.2020.63.3.03.
- 73) Golat R., *Jak założyć prywatne muzeum*, „Muzealnictwo” nr 49, 2008.
- 74) Golat R., *Nadzór nad działalnością muzeów*, „Muzealnictwo”, nr 62, 2021.
- 75) Golat R., *Nowelizacje ustawy o muzeach*, w: „Muzealnictwo” nr 58, 2018.
- 76) Golat R., *Szczególne zasady nadzoru nad muzeami*, „Muzealnictwo”, nr 50, 2009.
- 77) Grajewski A., Wardak Z., *Broń palna w muzeach prywatnych*, „*Studia Prawnoustrojowe*”, nr 56, 2022, <https://doi.org/10.31648/sp.7630>.
- 78) Grażawski M., *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007.
- 79) Gredka-Ligarska I., Gwoździewicz-Matan P., Lipowicz I., Matan A., Waltoś S., Zeidler K., Cieślik Z., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- 80) Grimal P., *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, red. J. Łanowski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990.
- 81) Gwardzińska Ż., *Sposoby prawne zakończenia działalności muzeum*, „Santander Art. and Culture Law Review”, nr 1, 2019.
- 82) Gwoździewicz P., *Instytucja immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach dotyczących wypożyczeń dzieł sztuki*, w: *Rynek sztuki. Aspekty prawne*, red. W. Kowalski, K. Zalańska, Warszawa 2011.
- 83) Gwoździewicz-Matan P., *Przedmiot ochrony*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi*

- Wojciechowi Popiołkowi*, red. M. Jagielska, M. Pazdan, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2017, LEX.
- 84) Gwoździwicz-Matan P., *Umowa użyczenia muzealium w prawie prywatnym*, Warszawa 2015.
- 85) Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- 86) Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, 2007.
- 87) Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- 88) Janaszak M., *Strażnik, badacz, popularyzator? Problemy tożsamościowe muzealników w dobie przemian zachodzących w muzealnictwie*, „Etnografia. Praktyki, Teorie, Doświadczenia”, nr 6, 2020.
- 89) Jaworski B., *Równość podmiotów porozumienia administracyjnego – mit czy rzeczywistość?*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018.
- 90) Jendrośka J., *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- 91) Juszczak P., *Wzorce zachowań kooperacyjnych organizacji hybrydowych w sektorze kultury*, w: *Organizacja hybrydowa w teorii i praktyce*, red. H. Cichocki, A. Tomaszewski, Warszawa 2022.
- 92) Kaczmarek L., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „PWSZ IPIA Studia Lubuskie”, t. V, 2009.
- 93) Kałużny A., *1.1. Grunty*, w: *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020.
- 94) Kalicki W., Kuhnke M., *Sztuka zagrabiona. Madonna znika pod szklanką kawy*, t. 2., Warszawa 2021.

- 95) Kalicki W., Kuhnke M., *Sztuka zagrabiona. Urowadzenie Madonny*, t. 1., Warszawa 2014.
- 96) Karcz-Kaczmarek M., *Status prawny muzeów uczelnianych – problemy prawne i wyzwania praktyczne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 104, 2017.
- 97) Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1946.
- 98) Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
- 99) Kluczevska_Wójcik A., *Chronić dziedzictwo, budzić emocje. Muzea prywatne we Francji*, „Muzealnictwo” nr 60, 2019.
- 100) Kłudkiewicz K. Mencfel M., *Wprowadzenie*, w: *Miłośnictwo rzeczy. Studia z historii kolekcjonerstwa na ziemiach polskich w XIX wieku*, red. K. Kłudkiewicz, M. Mencfel, Warszawa 2014.
- 101) Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski Katowice 1985.
- 102) Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia-zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- 103) Kocowski T., *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- 104) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.
- 105) Konarska-Wrzosek V., Lachowski J., *Instytucja przepadku w polskim prawie karnym*, Warszawa 2020.
- 106) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

- 107) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- 108) Kopaczyńska-Pieczniak K., *Rozdział I Istota korporacji*, w: *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019.
- 109) Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2009.
- 110) Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.
- 111) Kowalski W., Zalasńska K., *Prawo do wyglądu muzealiów i ich fotografowania*, „Państwo i Prawo” nr 2, 2013.
- 112) Kozieł G., *Modele regulacji statusu materialnoprawnego wierzycieli uczestników w jednostkach organizacyjnych w prawie polskim*, Warszawa 2019.
- 113) Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, LEX.
- 114) Król R., *O genezie, roli i zadaniach współczesnych muzeów*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008.
- 115) Krukowski J., *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa 2011.
- 116) Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- 117) Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 19, 1964.
- 118) Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1983.
- 119) Łada P., *Prawo autorskie w muzeum. Przewodnik ze wzorami umów*, Warszawa 2019.
- 120) Łazarowicz S., Sieroszewski W., *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, Warszawa 1967.
- 121) Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997.

- 122) Leszczyński M., *Troska papieskiej komisji ds. kościelnych dóbr kultury o zachowanie dziedzictwa kulturowego kościoła*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 86, 2006.
- 123) Lipowicz I., *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- 124) Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- 125) Lisowski P., *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- 126) Lisoń P., „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, 2017.
- 127) Lorenc M., *Polityczność nowej definicji muzeum ICOM, czyli manewrowanie transatlantyką wśród gór lodowych*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020.
- 128) Lorentz S., *Przewodnik po muzeach i zbiorach w Polsce*, Warszawa 1973.
- 129) Mączyński M., *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2, 2019.
- 130) Mairesse F., *Museum diversity through the lens of the Kyoto definition*, „Muzealnictwo” nr 61, 2020.
- 131) Makowski Ł., Tabeńska J., *Prywatyzacja zadań publicznych przez podmioty prawa prywatnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” t. 59, nr 2, 2015.
- 132) Makowski Ł., Tabeńska J., *Prywatyzacja zadań publicznych przez podmioty prawa prywatnego*, w: *Finanse publiczne, korporacyjne i prywatne w warunkach niepewności*, red. H. Buk, J. Szostak, Poznań 2015.
- 133) Małecki W., *Prawo administracyjne prywatne. Propozycja nowego terminu w siatce pojęciowej polskiego prawa administracyjnego*,

- „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 114, 2018, DOI: 10.19195/0137-1134.114.9.
- 134) Malinowski K., *Co wnosi nowego ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach?*, „Ochrona Zabytków” t. 15, nr 2, 1962.
- 135) Malinowski K., *Prekursorzy muzeologii polskiej*, Poznań 1970.
- 136) Malinowski S., *Próba określenia stanu polskiego muzealnictwa kościelnego*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 57, 1988, 64–74. <https://doi.org/10.31743/abmk.8098>.
- 137) Mansfeld B., *Muzea na drodze do samoorganizacji. Związek muzeów w Polsce 1914-1951*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów”, seria B, t. C II, Warszawa 2000.
- 138) Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- 139) Maszewski Ł., *Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez przedsiębiorców w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*, Toruń 2021.
- 140) *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2019.
- 141) Meier S, Frey B.S., *Private faces in public places. The case of private art museums in Europe*, <https://www.bsfrey.ch/wp-content/uploads/2021/08/private-faces-in-public-places-the-case-of-a-private-art-museum-in-europe.pdf>, dostęp: 4.06.2023 r.
- 142) Merta-Staszczak A., *Rady muzealne jako nadrzędne jednostki organizacji muzeów i ochrony zabytków w Polsce w latach 1918-1939*, „Ochrona Zabytków”, nr 2, 2021, s. 145-164.
- 143) Michalska-Badziak R., *Zakład publiczny (administracyjny)*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021.

- 144) Mikicka A.K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja sensu largo zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- 145) Moll T., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- 146) Mößle W., *Handbuch des Museumsrechts 7: Öffentliches Recht*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 1999.
- 147) Mrówczyński M., *Administracyjna i sądowa egzekucja z ruchomości o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej*, „Santander Art and Culture Law Review” nr 1, 2020, DOI: 10.4467/2450050XSNR.20.003.12387.
- 148) Mrówczyński M., *Egzekucja sądowa z ruchomości o wartości historycznej lub artystycznej*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 2, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2013.
- 149) Mrozowski P., *Muzea Kościelne*, w: *Muzea polskie*, red. D. Folga-Januszewska, Olszanica 2012.
- 150) Murawska A., *Zawód „muzealnik”. O zmianach prawnych w kontekście erozji roli muzealników*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020.
- 151) Murawska A., *Zawód: muzealnik . Spojrzenie okiem historyka*, „Rocznik Naukowy Fundacji Muzeów Wielkopolskich”, t. 2, 2015.
- 152) Murawska A., *Związek Muzeów Polskich w Polsce w latach 1914–1939*, „Muzealnictwo”, nr 56, 2014.
- 153) *Muzeum kościelne w perspektywie zadań i trendów współczesnego muzealnictwa. Materiały z sesji naukowej w dniach 14-15 czerwca 2012 roku*, red. T. Dudek-Bujarek, Katowice 2013.
- 154) *Muzeum Sztuki. Od Luwru do Bilbao*, red. M. Popczyk, Katowice 2006.
- 155) Nadolska – Styczyńska A., *Być muzealnikiem: pytanie o tożsamość zawodową?*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu” nr 2, 2011.

- 156) Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, *Prawne aspekty digitalizacji i udostępniania zbiorów muzealnych przez Internet*, Warszawa 2014.
- 157) Nazaruk, P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, LEX/el. 2023, art. 33.
- 158) Niczyporuk J., *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych”*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 1994.
- 159) Niczyporuk J., *Funkcje zlecone administracji publicznej*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- 160) Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- 161) Niezabitowski M., *Czy muzeum potrzebuje nowej definicji?*, w: *I Kongres Muzealników Polskich*, red. M. Wysocki, Warszawa 2015.
- 162) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- 163) Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica”, nr 32, 1996.
- 164) Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- 165) Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- 166) *Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe. Studium Konserwatorskie*, red. K. Zalańska, KSAP, Warszawa 2021.
- 167) Olszewska-Stompel J., *Prawne ramy współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, ABC, LEX.
- 168) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019.

- 169) Ostrowska-Kęłowska Z., *Siedziby-muzea. Ze studiów nad architekturą XIX wieku w Wielkopolsce*, w: *Sztuka XIX wieku w Polsce. Naród-miasto, Materiały Sesji Stowarzyszenia Historyków Sztuki*, red. H. Lisińak, Poznań 1977.
- 170) Pakuła A., *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- 171) Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 2008.
- 172) Pawłowski S., *Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa*, „ACTA IURIDICA RESOVIENSIA”, nr 4(35), 2021, <http://dx.doi.org/10.15584/actaires.2021.4.23>.
- 173) Perkowska M., *Cudzoziemcy jako sprawcy przemytu zabytków – wybrane aspekty kryminologiczne*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 43, 2019.
- 174) Piotrowski P., *Muzeum krytyczne*, Poznań 2011.
- 175) Pomian K., *Kilka myśli o przyszłości muzeum*, „Muzealnictwo”, nr 55, 2014.
- 176) Pomian K., *Muzeum: kryteria sukcesu*, „Muzealnictwo”, nr 50, 2009.
- 177) Pomian K., *Winkelmann polski*, w: *200 lat muzealnictwa warszawskiego. Dzieje i perspektywy*, red. Andrzej Rottermund, Warszawa 2006.
- 178) Pomian K., *Zbieracze osobliwości, Paryż – Wenecja XVI-XVIII wiek*, Warszawa 1996.
- 179) Popławski B., *Muzeum parlamentarne – konteksty historyczne i kulturowe oraz polityczne uwikłania*, „Muzealnictwo” nr 60, 2019.
- 180) Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemyśl 2004.

- 181) Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 1, 2005.
- 182) Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł-Rzeszów 2003.
- 183) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- 184) *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- 185) Princ M., *Republicyzacja zadań publicznych: wstęp do badań nad identyfikacją obszarów zastosowania*, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. J. Sługocki, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020.
- 186) *Private Art. Museum Report*, 2015.
- 187) Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, „Samorząd terytorialny”, nr 7–8, 2002.
- 188) Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
- 189) Pruszyński J., *Muzea. Muzealnictwo. Prawo muzeów*, „Santander Art and Review”, nr 1, 2015.
- 190) Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- 191) Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2021, LEX.
- 192) Radecki G., *Obszar wydzielony czy nowe otwarcie? Edukacja muzealna jako muzeologia*, w: *ABC edukacji w muzeum Muzea sztuki współczesnej, rezydencjonalne, wielooddziałowe i interdyscyplinarne, Szkolenia Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów*, nr 8, 2015.
- 193) Radomska E., Wilke M., *Jednostki organizacyjne według kodeksu cywilnego*, AUNC 1979, Nr 105.
- 194) Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex/el.

- 195) Raszewska-Skałeczka R., *Niepomijalność administracji publicznej w zakresie władztwa zakładowego — „skreślenie z listy uczniów szkoły” na kanwie orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, „Prawo”, nr 331, 2020, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.18>.
- 196) Raszewska-Skałeczka R., *Polityka administracyjna administracji świadczącej*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 54, 2003.
- 197) Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- 198) Raszewska-Skałeczka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, w: *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020.
- 199) Redmond-Cooper R., *Museum in the Global Enterprise Society: International Opportunities and Challenges*, „Art, Antiquity and Law” nr 1, 1996.
- 200) Rottermund A., *Muzea-perspektywy*, „Muzealnictwo”, nr 56, 2015.
- 201) Schmidt P., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40004/PDF/08_Piotr_Schmidt.pdf, dostęp: 7.06.2023 r.
- 202) Sieroszewski W., *Czy ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach dojrzała do nowelizacji: artykuł dyskusyjny*, „Ochrona Zabytków”, t. 24, z. 3, 1971.
- 203) Sierpowska I., *Cechy administracji świadczącej*, w: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, LEX/el.
- 204) Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja – Metody – Technika”, nr 11–12, 1985.
- 205) Skrzydlewska B., *Historia i funkcjonowanie muzeów kościelnych*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 79, 2003.

- 206) Skrzydlewska B., *Muzea religijne*, w: *Encyklopedia katolicka*, t. 13, red. E. Gigilewicz, Lublin 2009.
- 207) Skrzydlewska B., *Problemy i wyzwania muzealnictwa kościelnego w Polsce*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 104, 2015.
- 208) *Słownik encyklopedyczny muzeologii*, red. A. Desvallees, F. Mairesse (red. D. Folga-Januszewska), Warszawa 2020.
- 209) *Słownik terminologiczny sztuk pięknych*, wyd. IV, red. K. Kubalska-Sulkiewicz, M. Bielska-Łach, A. Manteuffel-Szarota, Warszawa 2003.
- 210) Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak Warszawa 2003.
- 211) Stahl M. w: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. H. Izdebski, Warszawa 1968.
- 212) Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa – Kraków 2017.
- 213) Stahl M., *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- 214) Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, w: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- 215) Staniszewska L., *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 3, 2019, DOI: 10.14746/spp.2019.3.27.6.
- 216) Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

- 217) Starościak J., *Porozumienie administracyjne w: System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- 218) Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- 219) Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2009.
- 220) Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” nr 3, 2009.
- 221) Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- 222) Stawecka K., *Ikony z przemytu a kolekcja muzealna – etyczne i prawne problemy związane z pozyskiwaniem, przechowywaniem i udostępnianiem takich obiektów na przykładzie zbioru Muzeum Ikon w Supraślu – głos w dyskusji*, „Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej” nr 2, 2015.
- 223) Stec P., *Muzea kościelne z perspektywy prawa państwowego*, w: *Muzea kościelne wobec nowych wyzwań*, red. N.W. Błażejczyk, P. Majewski, NIMOZ, Warszawa 2019.
- 224) Stefanska E., *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, Lublin 2010.
- 225) Stelmachowski A., *Czy kryzys osoby prawnej?*, RPEiS, nr 3, 1968.
- 226) Strzyczkowski K., *O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej*, „Prawo”, nr 331, 2020, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.20>.
- 227) Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 1, 2008.

- 228) Szaszkiewicz M., Ślaga J., *Muzea uczelniane i kolekcje – cele, założenia, przykłady*, „Opuscula Musealia”, nr 28, 2021, s. 140, DOI: 10.4467/20843852.OM.21.006.15507.
- 229) Szaszkiewicz M., Ślaga J., *Muzeum uczelniane – muzeum w uczelni. Strażnicy dziedzictwa akademickiego według uregulowań prawnych i praktyki*, „Muzealnictwo”, nr 62, 2021.
- 230) Szczebak W., *Muzeum diecezjalne w Tarnowie wobec celów i zadań muzealnictwa kościelnego*, „Archiwa, biblioteki i muzea kościelne”, nr 67, 1997
- 231) Szczerski A., *Kontekst, edukacja, publiczność – muzeum z perspektywy „Nowej muzeologii”*, w: *Muzeum sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005.
- 232) Szmelter I., Kowalski W., *Wystawiennictwo sztuki nowoczesnej, a ochrona integralności utworów*, „Muzealnictwo” nr 49/2008.
- 233) Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1996.
- 234) Szumniak-Samolej J., *Polskie przedsiębiorstwa oparte na misji społecznej: modele biznesowe, motywacje, wyzwania*, w: *Wkład nauk ekonomicznych w budowę kapitału społecznego*, red. M. Menkes, Warszawa 2016.
- 235) Szymaniec P., *Polska myśl konserwatorska przełomu XIX I XX w. a rozwiązania dekretu rady regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Ochrona dóbr kultury w ujęciu historycznym*, red. M. Różański, Olsztyn 2017.
- 236) Tkaczyk P., *Muzea sztuki sakralnej. Pamięć i tożsamość*, „Liturgia Sacra. Liturgia - Musica – Ars”, nr 20/2, 2014.
- 237) Tołysz A., *Muzeum w procesie. Wybrane tendencje w muzealnictwie XX wieku*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020, DOI: 10.5604/01.3001.0014.2477.
- 238) Trzyna A., *Potrzeby i oczekiwania wobec administracji publicznej na przykładzie Urzędu Miasta w Rzeszowie*, w: *Jednostka wobec*

- działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- 239) Tubaja R., Święch J., *Nazewnictwo muzeów na wolnym powietrzu w Polsce : między poprawnością naukową a świadomością potoczną*, „Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, t. 3, 2012.
- 240) Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- 241) *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010.
- 242) *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Grabiec, Warszawa 2019, LEX.
- 243) Vergo P., *Milczący obiekt*, A. Łyda (przeł.), w: *Muzeum sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005.
- 244) Vergo P., *The New Museology*, Londyn 1997.
- 245) Wądołowski M., *Nowe Muzeum Śląskie w Katowicach-zatracona idea, rozmyta misja*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020.
- 246) Waltoś S., *Kodeks etyki ICOM dla muzeów*, Warszawa 2009.
- 247) Waltoś S., *Kolekcjonerstwo muzealne i muzealników w świetle Kodeksu Etyki ICOM*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, t. 3, *Muzea a rynek sztuki. Aspekty prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2014.
- 248) Wieczorkiewicz A., *O funkcji i l'etoryce wypowiedzi muzealnej*, "PSL Konteksty" nr 1–2, 1996.
- 249) Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” nr 2, 2022.
- 250) Wilk D., *Falszerstwa dzieł sztuki. Aspekty prawne i kryminalistyczne*, Legalis 2015.
- 251) Wronka-Pośpiech M., *Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym*, „Studia Ekonomiczne”, nr 336, 2017.
- 252) Wyka E., *Muzeum uczelniane a akademickie dziedzictwo naukowe*, w: *Muzeum etyczne. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi*

Waltosiowi w 85. rocznicę urodzin, red. D. F. Januszewska, Kraków 2017.

- 253) Wyka E., *Muzeum uczelniane w służbie społeczności akademickiej*, „Opuscula Musealia”, nr 25, 2018, DOI: 10.4467/20843852.OM.17.012.9609.
- 254) Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- 255) Zając M., *Nowa muzeologia, lub jak spojrzeć w oczy Meduzie*, w: *Muzeum Sztuki. Antologia*, red. M. Popczyk, Kraków 2005.
- 256) Zajadło J., *Kodeks Etyki dla Muzeów – charakterystyka teoretyczna i filozoficzno-prawna*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008.
- 257) Zajadło J., *Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM – charakterystyka teoretyczno- i filozoficzno-prawna*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008.
- 258) Zalańska K., *Co zwiedzający może, a muzeum musi. Uwagi prawnika na marginesie zakazu fotografowania w muzeach*, „Zbiór wiadomości do antropologii muzealnej”, nr 1, 2014.
- 259) Zalańska K., *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- 260) Zalańska K., *Muzeum publiczne jako zakład administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7–8, 2013.
- 261) Zalańska K., *Pojęcie muzealiów w prawie ochrony dziedzictwa kultury*, w: *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008.
- 262) Zalańska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- 263) Zalańska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

- 264) Zalasńska K., *Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM jako ogólnie przyjęte normy etyki zawodowej – głos w dyskusji*, „Muzealnictwo”, nr 54, 2013.
- 265) Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.
- 266) Zdanowski M., *(Nowe) trendy w muzealnictwie — spojrzenie subiektywne*, „Zbiór wiadomości do antropologii muzealnej”, nr 7, 2020.
- 267) Zdyb M., *Służba publiczna*, w: *Prawo i godność. Księga Pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomulowicz, Lublin 2003.
- 268) Zeidler K., *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- 269) Zeidler K., *O roli i znaczeniu etyki muzealnej*, w: *Muzeum XXI wieku. Teoria i praxis: materiały z sesji naukowej, organizowanej przez Muzeum Początków Państwa Polskiego i Polski Komitet Narodowy ICOM, Gniezno, 25-27 listopada 2009 roku : księga pamiątkowa poświęcona profesorowi Krzysztofowi Pomianowi*, red. E. Kowalska, E. Urbaniak, Gniezno 2010.
- 270) Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.
- 271) Zeidler K., *Pojęcie dziedzictwa narodowego w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII, 2004.
- 272) Zięba K., *Muzea uczelniane i kolekcje na przykładzie Uniwersytetu Jagiellońskiego. Poszukiwanie nowych regulacji w Konstytucji dla nauki*, „Muzealnictwo”, nr 61, 2020.
- 273) Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 12, 1987.
- 274) Zimmermann J., *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające*, w: *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

- 275) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- 276) Żurawik A., *Muzeum jako przedsiębiorca i jego działalność usługowa*, w: *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, red. A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz, Warszawa 2014.
- 277) Żurawik-Szychowska M., *Działania administracji państwowej w procesie prywatyzacji bezpośredniej*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- 278) Żygulski Z. jun., *Muzea na świecie. Wstęp do muzealnictwa*, Warszawa 1982.

3. Wykaz orzecznictwa

- 1) Postanowienie NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 134/18, LEX nr 2493177.
- 2) Postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515.
- 3) Postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515.
- 4) Postanowienie SN z 26 sierpnia 2010 r., I KZP 9/10, OSNKW 2010, nr 9, poz. 77.
- 5) Postanowienie WSA w Białymstoku z 25 października 2017 r., I SA/Bk 641/17, LEX nr 2391476.
- 6) Uchwała SN (7) z 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, OSNC 1996, nr 5, poz. 63.
- 7) Uchwała TK z 27 września 1994 r. W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46 w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, W 10/93.

- 8) Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- 9) Wyrok NSA z 1 sierpnia 2018 r., II FSK 2173/16, LEX nr 2581472.
- 10) Wyrok NSA z 2 marca 2017 r., II OSK 2864/16, LEX nr 2291577.
- 11) Wyrok NSA z 20 marca 2009 r., II OSK 1526/08, CBOSA.
- 12) Wyrok NSA z 21 listopada 2012 r., II FSK 1802/11, LEX nr 1228218.
- 13) Wyrok NSA z 21 października 2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169.
- 14) Wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., II OSK 45/12, LEX nr 1252076.
- 15) Wyrok NSA z 29 września 2016 r., II OSK 2062/16, LEX nr 2119856.
- 16) Wyrok NSA z 4 stycznia 1991 r., III SA 978/90, LEX nr 25963.
- 17) Wyrok NSA z 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.
- 18) Wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2013/12, LEX nr 1291951.
- 19) Wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2013/12, LEX nr 1291951.
- 20) Wyrok SA w Warszawie z 27 września 2018 r., I ACa 645/17, LEX nr 2603247.
- 21) Wyrok SN z 3 września 2013 r. o sygn. I PK 37/13, OSNP 2014, nr 11, poz. 157.
- 22) Wyrok SN z 7 stycznia 2010 r., II PK 163/09, LEX nr 570331.
- 23) Wyrok SN z 8 lutego 1996 r., III ARW 64/95, CBOSA.
- 24) Wyrok SN z 9 marca 2011 r., II PK 225/10, OSNP 2012, nr 9-10, poz. 112.

- 25) Wyrok SOKiK z 5 marca 2010 r., XVII Amc 1145/09, MSiG 2010, nr 147, poz. 9641.
- 26) Wyrok TK z 17 marca 1998 r., U 23/97, LEX nr 31969.
- 27) Wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., K 12/10, LEX nr 1335469.
- 28) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 lipca 2015 r., II SA/Bd 558/15, LEX nr 1852173.
- 29) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1184/10, LEX nr 751961.
- 30) Wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2015 r., II SAB/Gd 15/15, LEX nr 1792978.
- 31) Wyrok WSA w Gdańsku z 4 września 2014 r., III SA/Gd 355/14, LEX nr 1534610.
- 32) Wyrok WSA w Gdańsku z 5 lutego 2013 r., I SA/Gd 1274/12, LEX nr 1276189.
- 33) Wyrok WSA w Gliwicach z 10 stycznia 2020 r., II SA/Gl 1298/19, LEX nr 2770106.
- 34) Wyrok WSA w Gliwicach z 16 września 2014 r., IV SA/Gl 1155/13, LEX nr 1779926.
- 35) Wyrok WSA w Gliwicach z 19 stycznia 2021 r., II SA/Gl 1096/20, LEX nr 3166818.
- 36) Wyrok WSA w Gliwicach z 7 grudnia 2015 r., IV SA/Gl 845/15, LEX nr 1985308.
- 37) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lutego 2022 r., I SA/Go 406/21, LEX nr 3320951.
- 38) Wyrok WSA w Kielcach z 16 stycznia 2020 r., I SA/Ke 431/19, LEX nr 2775866.
- 39) Wyrok WSA w Lublinie z 3 lipca 2018 r., III SA/Lu 249/18, LEX nr 2529124.
- 40) Wyrok WSA w Lublinie z 7 grudnia 2016 r., I SA/Łd 958/16, CBOSA.

- 41) Wyrok WSA w Łodzi z 10 grudnia 2014 r., II SAB/Łd 165/14, LEX nr 1592293.
- 42) Wyrok WSA w Łodzi z 20 października 2022 r., III SA/Łd 497/22, LEX nr 3435118.
- 43) Wyrok WSA w Olsztynie z 30 października 2014 r., II SAB/Ol 100/14, LEX nr 1547439.
- 44) Wyrok WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2015 r., IV SAB/Po 140/15, LEX nr 1977457.
- 45) Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., I SA/Po 285/18, LEX nr 2505621.
- 46) Wyrok WSA w Rzeszowie z 19 maja 2010 r., II SA/Rz 275/10, LEX nr 674397.
- 47) Wyrok WSA w Szczecinie z 4 listopada 2021 r., II SA/Sz 747/21, LEX nr 3291723.
- 48) Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., III SA/Wa 508/18, LEX nr 2638789.
- 49) Wyrok WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2012 r., ISA/Wa 2053/11, CBOSA.
- 50) Wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2017 r., III SA/Wa 1860/17, LEX nr 2447146.
- 51) Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2015 r., II SAB/Wa 869/15, LEX nr 1992282.
- 52) Wyrok WSA w Warszawie z 24 stycznia 2018 r., III SA/Wa 1433/17, LEX nr 2562011.
- 53) Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2017 r., III SA/Wa 3474/15.
- 54) Wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.
- 55) Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 stycznia 2011 r., II SA/Wr 679/10, LEX nr 755665.

56) Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 673/12, LEX nr 1330163.

57) Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 marca 2008 r., III SA/Wr 632/07, LEX nr 506824.

4. Wykaz źródeł internetowych

- 1) Druk sejmowy nr 3942, Sejm VI kadencji,
[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf), dostęp: 25.10.2022 r.
- 2) Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2020 r.*, Warszawa-Kraków 2021,
https://statystykamuzeow.pl/storage/do%20pobrania/gus/kultura_w_2020.pdf dostęp: 23.02.2022 r.
- 3) Hagedorn-Saupe M., *A Guide to European Museum Statistics, Germany*,
https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/Germany.pdf,
dostęp: 10.06.2023 r.
- 4) Holenderska ustawa o dziedzictwie Erfgoedwet,
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2017-09-01>, dostęp:
21.08.2023 r.
- 5) <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-173.pdf>, dostęp: 4.01.2020 r.,
rządowy projekt ustawy o muzeach, druk 1209 .
- 6) <http://kongresmuzealnikow.pl/projekty-uchwal/>, dostęp: 06.05.2019
r.,
- 7) <http://muzeum.palestra.pl/>, dostęp: 19.08.2022 r.
- 8) <http://old.nimoz.pl/pl/bazy-danych/baza-wiedzy-1/fotografowanie-w-muzeach-2>,
dostęp: 10.09.2021 r.
- 9) <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/14AF677443683D2EC12580DE00645E44/%24File/1371-uzas.docx>,
dostęp: 04.01.2020 r.
- 10) <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/F470BBD2FBBB9931C125745800218E95?OpenDocument>,
dostęp: 29.12.2019 r.

- 11) <http://prywatnemuzea.pl/>, dostęp: 7.06.2023 r.
- 12) http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/klasyfikacja-zawodow-i-specjalnosci/wyszukiwarka-opisow-zawodow//-/klasyfikacja_zawodow/zawod/262102?_jobclassificationportlet_WAR_nnkportlet_backUrl=http%3A%2F%2Fpsz.praca.gov.pl%2Frynek-pracy%2Fbazy-danych%2Fklasyfikacja-zawodow-i-specjalnosci%2Fwyszukiwarka-opisow-zawodow%2F%2F-%2Fklasyfikacja_zawodow%2Flitera%2FM,
dostęp: 06.05.2019 r.
- 13) http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/1,34962,14436207,Tarnowscy_odbiora_skarby_z_Lancuta.html, dostęp: 08.10.2020 r.
- 14) http://www.mkidn.gov.pl/media/po2013/dokumenty/20121030Katalog_dobrych_praktyk_digitalizacji_obiektow_muzealnych.pdf, dostęp: 19.05.2020 r.
- 15) [https://bazhum.muzhp.pl/media//files/Palestra/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)-s84-86/Palestra-r1986-t30-n12\(348\)-s84-86.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media//files/Palestra/Palestra-r1986-t30-n12(348)/Palestra-r1986-t30-n12(348)-s84-86/Palestra-r1986-t30-n12(348)-s84-86.pdf), dostęp: 19.08.2022 r.
- 16) https://bip.ires.pl//gfx/mnw/files/Organizacja/Statut_2018/statut_MN_W_2018.pdf, dostęp: 9.06.2023 r.
- 17) https://bip.mkdnis.gov.pl/media/download_gallery/20150422_Panstwowy_Rejestr_Muzeow_wykaz.pdf, dostęp: 05.08.2021 r.
- 18) <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 05.08.2021 r.
- 19) <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 05.08.2021 r.
- 20) https://en.unesco.org/sites/default/files/latvia_lawmuseums_entof,
dostęp: 22.08.2023 r.
- 21) <https://museumvereniging.nl/home>, dostęp: 21.08.2023 r.
- 22) <https://muzeauczelniane.pl/o-smu/>, dostęp: 10.09.2022 r.
- 23) <https://muzeauczelniane.pl/statut/>, dostęp: 21.09.2022 r.

- 24) <https://nimosz.pl/aktualnosci/wydarzenia/muzea-prywatne-regon.html>,
dostęp: 05.08.2021 r.,
- 25) <https://nimosz.pl/dzialalnosc/immunitet-muzealny>, dostęp: 31.05.2023
r.
- 26) <https://nimosz.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach.html>, dostęp: 10.06.2023 r.
- 27) <https://nimosz.pl/dzialalnosc/uzgadnianie-statutow-i-regulaminow>,
dostęp: 1.09.2023 r.
- 28) <https://rejestr.io/krs/585093/zwiazek-zawodowy-muzealnikow-i-pracownikow-muzeow-muzealnicy-polscy>, dostęp: 04.01.2021 r.
- 29) https://www.copernicus-alliance.org/images/Documents/CRE_COPERNICUS_University_Charta.pdf,
dostęp: 10.09.2022 r.
- 30) https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/EGMUS_Estonian_Report_2015.pdf,
dostęp: 1.09.2023 r.
- 31) https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/Estonia_2010.pdf,
dostęp: 1.09.2023 r.
- 32) <https://www.gov.pl/web/kultura/przyklad-statutu-oraz-regulaminu-muzeum>,
dostęp: 7.12.2022 r.
- 33) <https://www.muzeum-kaszubskie.pl/bip/bip-statut>, dostęp: 9.06.2023
r.
- 34) https://www.muzeumkomputerow.edu.pl/muzeum/statut_muzeum_komputerow,
dostęp: 9.06.2023 r.
- 35) <https://www.rp.pl/artykul/1138123-Adiunkt-i-kustosz-to-tytuly-zawodowe-muzealnikow--a-nie-stanowiska-pracy--Nazwe-wyznacza-kwalifikacje.html>,
dostęp: 29.04.2020 r.
- 36) <https://www.rp.pl/artykul/1138123-Adiunkt-i-kustosz-to-tytuly-zawodowe-muzealnikow--a-nie-stanowiska-pracy--Nazwe-wyznacza-kwalifikacje.html>,
dostęp: 29.04.2020 r.
- 37) <https://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/branze/item/21378-przedstawiciele-nszz-solidarnosc-odchodza-z-zespolu>

- roboczego-do-spraw-opracowania-zalozen-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-muzeach, dostęp: 11.06.2023 r.
- 38) Informacja o wynikach kontroli ochrony i udostępniania zasobów muzealnych w Polsce: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,85,vp,85.pdf>, dostęp: 28.05.2023 r.
- 39) Kłudkiewicz K., *Polskie muzea prywatne w XIX wieku – kilka słów o metodologii*, 2016,
http://muzeumpamieci.umk.pl/?page_id=328#_edn11,
dostęp: 27.10.2020 r.
- 40) Kodeks Etyki dla Muzeów ICOM <https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/poland.pdf>, dostęp: 1.06.2023 r.
- 41) Kodeks Etyki ICOM dla muzeów, <https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/poland.pdf>, dostęp: 15.03.2020 r.
- 42) Końcowy projekt ustawy, <https://nimosz.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach.html>, dostęp: 11.06.2023 r.
- 43) Lipska D., *Opieka i ochrona dziedzictwa kulturowego na ziemiach Polski*, Narodowy Instytut Dziedzictwa,
<https://www.nid.pl/upload/iblock/d6f/d6f0f6fde246e17b0fe5d198a186ea1a.pdf>, dostęp: 11.05.2020 r.
- 44) Lourenço M., *Between two worlds: the distinct nature and contemporary significance of university museums and collections in Europe*,
https://www.researchgate.net/publication/274383583_Between_two_worlds_The_distinct_nature_and_contemporary_significance_of_university_museums_and_collections_in_Europe, dostęp: 19.08.2022 r.
- 45) Maj Z., Zabytki sakralne w prawie kościelnym i państwowym i ich wzajemne relacje, https://thermo.p.lodz.pl/sacrum/pdfs/art_11.pdf,
dostęp: 4.08.2023 r.

- 46) *Moje dziedzictwo-co to takiego?*,
https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy_tag/dziedzictwo-narodowe/,
dostęp: 6.06.2023 r.
- 47) Murawska A., *Zawód: muzealnik. Spojrzenie okiem historyka*,
http://muzeawielkopolskie.pl/data/files/museion_tom2.pdf#page=67,
dostęp: 6.05.2019 r.
- 48) Muzeum Historii Żydów Polskich, <https://www.polin.pl/pl/o-muzeum>,
dostęp: 25.05.2023 r.
- 49) Muzeum Książki Artystycznej,
<https://www.book.art.pl/index.php/fundacja>,
dostęp: 25.05.2023 r.
- 50) NIMOZ raport z prac: <https://nimosz.pl/dzialalnosc/prace-programowe/projekty-rozwiazan-legislacyjnych-ustawa-o-muzeach-prezentacja.html>,
dostęp: 11.06.2023 r.
- 51) *Ochrona zbiorów. ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*,
https://nimosz.pl/files/publications/31/Konserwacja_ABC_wydanie%20pierwsze_ochrona%20zbiorow.pdf,
dostęp: 27.08.2021 r.
- 52) Raport z prac Zespołu Ekspertów ds. przygotowania tez do projektu nowelizacji Ustawy o muzeach <http://old.nimosz.pl/pobierz/1104.html>,
dostęp: 16.11.2019 r.
- 53) Regulamin Muzeum Uniwersyteckiego we Wrocławiu,
<https://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/32646/nr-59-2022-z-dn-23032022-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-muzeum-universytetu-wroclawskiego.pdf>,
dostęp: 7.11.2022 r.
- 54) Stasiak A., *O potrzebie rewolucji w polskim muzealnictwie XXI wieku*,
<http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/4362/REWOLUCJA%20W%20MUZEALNICTWIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>,
dostęp: 19.05.2020 r.
- 55) Szostak A., *Muzea prywatne – zarządzenie i finansowanie*,
https://zarzadzaniemuzeami.pl/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-28_Muzea-Prywatne-Raport.pdf,
(dostęp: 16.11.2022 r.).

- 56) Szostak A., *Muzea prywatne – zarządzanie i finansowanie. Dobre praktyki*,
https://zarzadzaniemuzeami.pl/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-28_Muzea-Prywatne-Dobre-praktyki.pdf, dostęp: 16.11.2022 r.
- 57) Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, rozprawa doktorska, Poznań 2012,
https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/3479/1/PRYWATY_ZACJA%20REALIZACJI%20CEL%C3%93W%20PUBLICZNYCH%2C%20OKRE%C5%9ALONYCH%20W%20ART.%206%20UGN.pdf, dostęp: 7.04.2022 r.
- 58) Vladimír Bína,
https://www.egmus.eu/uploads/tx_usermusstatistic/The_Netherlands.pdf, dostęp: 4.06.2023 r.
- 59) *Wielki Słownik Języka Polskiego*,
<https://wsjp.pl/haslo/podglad/5138/prywatyzacja/2127248/majatku>,
dostęp: 30.11.2021 r.
- 60) Wykaz muzeów przygotowany przez MKiDN:
<https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>, dostęp: 25.05.2023 r.
- 61) *Z granicy do muzeum. Podlaska KAS przekazała zabytki*,
http://www.podlaskie.kas.gov.pl/podlaski-urzed-celno-skarbowy-w-bialymstoku/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/u6JW/content/z-granicy-do-muzeum-podlaska-kas-przekazala-zabytki?redirect=http%3A%2F%2Fwww.podlaskie.kas.gov.pl%2Fpodlaski-urzed-celno-skarbowy-w-bialymstoku%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_F00t%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_Z8Em__column-1%26p_p_col_count%3D1, dostęp: 27.05.2020 r.