

USTAWA O MUZEACH

Komentarz

Ziemowit Cieřlik, Iwona Gredka-Ligarska
Paulina Gwořdziewicz-Matan, Irena Lipowicz
Andrzej Matan, Kamil Zeidler

USTAWA O MUZEACH

Komentarz

Ziemowit Cieřlik, Iwona Gredka-Ligarska
Paulina Gwořdziewicz-Matan, Irena Lipowicz
Andrzej Matan, Kamil Zeidler

Stan prawny na 1 marca 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maż

Zdjęcie na okładce

Fragment marmurowej głowy młodzieńca, II wiek p.n.e.,

Metropolitan Museum of Art, Nowy Jork, fot. Kamil Zeidler

Wstęp

Prof. dr hab. Stanisław Waltoś

Poszczególne fragmenty napisali:

Ziemowit Cieślik – komentarze do art.:

1 (we współautorstwie z Ireną Lipowicz), 2–7, 30a, 31

Iwona Gredka-Ligarska – komentarze do art.: 19a, 20, 23, 30, 32–33d

Paulina Gwoździewicz-Matan – komentarze do art.: 9, 10, 12, 25, 25a, 29, 31a–31e

Irena Lipowicz – wprowadzenie do rozdziału 1; komentarze do art.:

1 (we współautorstwie z Ziemowitem Cieślikiem),

8 (we współautorstwie z Andrzejem Matanem), 11

Andrzej Matan – komentarze do art.:

8 (we współautorstwie z Ireną Lipowicz), 13–19, 24, 26–28

Kamil Zeidler – komentarze do art.: 21, 22, 29a, 34, 34a

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-808-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	17
Stanisław Waltoś	
USTAWA z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach	23
Rozdział 1. Przepisy ogólne	25
Art. 1. [Pojęcie muzeum]	56
Art. 2. [Zadania muzeum]	90
Art. 3. [Zakres działania muzeum]	108
Art. 4. [Stosowanie do muzeów przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej]	112
Rozdział 2. Organizacja muzeów	119
Art. 5. [Organizatorzy muzeów]	119
Art. 5a. [Łączenie muzeów]	157
Art. 5b. [Wykaz muzeów]	162
Art. 6. [Statut muzeum]	166
Art. 6a. [Zadania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego]	184
Art. 6b. [Medal „Opiekun Miejsc Pamięci Narodowej”]	192
Art. 7. [Rada do Spraw Muzeów]	198
Art. 8. [Nadzór nad muzeami; zakaz działalności muzeum]	205
Art. 9. [Działalność gospodarcza prowadzona przez muzeum]	229

Art. 10.	[Wstęp do muzeów]	238
Art. 11.	[Rada muzeum]	246
Art. 12.	[Kolegia doradcze]	258
Rozdział 3. Muzeum rejestrowane		262
Art. 13.	[Państwowy Rejestr Muzeów; wpis do Rejestru]	262
Art. 14.	[Skreślenie muzeum z Rejestru]	271
Art. 15.	[Forma rozstrzygnięć w sprawie wpisu i skreślenia z Rejestru]	276
Art. 16.	[Powierzenie radzie powierniczej uprawnień ministra]	279
Art. 17.	[Powierzenie radzie powierniczej uprawnień organu administracji rządowej lub organu jednostki samorządu terytorialnego]	282
Art. 18.	[Rada powiernicza a rada muzeum]	284
Art. 19.	[Skład rady powierniczej]	285
Art. 19a.	[Zwrot kosztów przejazdów oraz wynagrodzenie za udział w posiedzeniu rady powierniczej]	288
Art. 20.	[Prawo pierwszeństwa i prawo pierwokupu]	293
Rozdział 4. Muzealia		315
Art. 21.	[Definicja muzealium]	315
Art. 22.	[Obowiązek prowadzenia inwentarza muzealiów stanowiących własność muzeum]	324
Art. 23.	[Zamiana, sprzedaż, darowizna muzealium]	324
Art. 24.	[Skreślenie muzealium z inwentarza]	337
Art. 25.	[Opłaty za przygotowanie i udostępnianie zbiorów]	345
Art. 25a.	[Utrwalanie i przechowywanie wizerunków muzealiów na informatycznych nośnikach danych]	358
Art. 26.	[Postępowanie z muzealiami w przypadku likwidacji muzeum samorządowego]	372
Art. 27.	[Postępowanie z muzealiami w przypadku likwidacji muzeum państwowego]	379
Art. 28.	[Wpis muzealiów do rejestru zabytków]	382
Art. 29.	[Przenoszenie muzealiów poza teren muzeum]	384
Art. 29a.	[Wywóz muzealiów niebędących zabytkami za granicę]	391

Art. 30.	[Wyłączenie muzealiów spod egzekucji]	397
Art. 30a.	[Ograniczenie dostępu do informacji służących zapewnieniu bezpieczeństwa muzealiom]	399
Art. 31.	[Stosowanie przepisów o ochronie narodowego zasobu archiwalnego oraz przepisów regulujących zasady zbywania mienia komunalnego]	405
Art. 31a.	(uchylony).	408
Rozdział 4a. Ochrona prawna rzeczy ruchomych o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczonych z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej		
		409
Art. 31a.	[Objęcie ochroną prawną]	409
Art. 31b.	[Wniosek o objęcie ochroną prawną]	423
Art. 31c.	[Informowanie o wwiezieniu na terytorium RP i wywiezieniu z terytorium RP rzeczy ruchomej objętej ochroną prawną]	432
Art. 31d.	[Informacja o ustaniu ochrony prawnej]	433
Art. 31e.	[Ewidencja rzeczy ruchomych objętych ochroną prawną]	435
Rozdział 5. Pracownicy muzeów		
		438
Art. 32.	[Zawodowa grupa muzealników]	438
Art. 32a.	[Wymagania kwalifikacyjne stawiane muzealnikom]	458
Art. 32b.	[Specjaliści w zawodach dotyczących działalności muzealniczej]	464
Art. 32c.	[Wymagania kwalifikacyjne stawiane specjalistom w zawodach dotyczących działalności muzealniczej]	466
Art. 33.	[Pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni]	469
Art. 33a.	[Stwierdzanie kwalifikacji wymaganych na poszczególnych stanowiskach w muzeach]	471
Art. 33b.	[Dorobek zawodowy]	475
Art. 33c.	[Zaświadczenie o posiadaniu albo o braku posiadania dorobku zawodowego]	479
Art. 33d.	[Komisja kwalifikacyjna]	480
Art. 34.	[Etyka muzealnicza]	482

Rozdział 5a. Przepis karny	492
Art. 34a. [Przestępstwo wywozu muzealium za granicę bez pozwolenia]	492
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	496
Art. 35–38.	496
Art. 39.	496
Art. 40.	496
Bibliografia	497
Orzecznictwo	515
Autorzy	519

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p. | – | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) |
| k.p.c. | – | ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.). |
| nowelizacja z 1998 r. | – | ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) |
| nowelizacja z 2007 r. | – | ustawa z 29.06.2007 r. o zmianie ustawy o muzeach (Dz.U. Nr 136, poz. 956) |
| nowelizacja z 2011 r. | – | ustawa z 31.08.2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kul- |

	turalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 207, poz. 1230)
nowelizacja z 2016 r.	– ustawa z 29.04.2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 749)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. aut.	– ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.)
rozporządzenie MKiDN z 13.05.2008 r.	– rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.05.2008 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających pracowników tworzących zawodową grupę muzealników do zajmowania stanowisk związanych z działalnością podstawową muzeów oraz trybu ich stwierdzania (Dz.U. Nr 91, poz. 568)
rozporządzenie MKiDN z 7.08.2012 r.	– rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 7.08.2012 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w muzeach oraz sposobu ich stwierdzania (Dz.U. poz. 937)
rozporządzenie MKiDN z 14.02.2017 r.	– rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14.02.2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów i Miejsc Pamięci Narodowej, sposobu powoływania jej członków oraz Przewodniczącego (Dz.U. poz. 494 ze zm.)

rozporządzenie MKiS z 26.06.1998 r.	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 26.06.1998 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania stanowisk w muzeach oraz trybu ich stwierdzania (Dz.U. Nr 122, poz. 804 ze zm.)
rozporządzenie MKiS z 9.03.1999 r.	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 9.03.1999 r. w sprawie określenia dla pracowników tworzących zawodową grupę muzealników wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania stanowisk związanych z działalnością podstawową muzeów oraz trybu ich stwierdzania (Dz.U. Nr 26, poz. 233 ze zm.)
rozporządzenie (WE) nr 116/2009	–	rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skodyfikowana) (Dz.Urz. UE L 39 z 2009 r., s. 1)
r.p.m.	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 15.05.2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. Nr 91, poz. 569)
r.p.r.i.k.	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26.01.2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. poz. 189)
r.PRМ	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.05.2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia Państwowego Rejestru Muzeów, wzoru wniosku o wpis do Rejestru, warunków i trybu dokonywania wpisów oraz okoliczności, w jakich można zarządzić kontrolę w celu ustalenia, czy muzeum spełnia nadal warunki wpisu do Rejestru (Dz.U. Nr 91, poz. 567)

r.s.e.z.m.	–	rozporządzenie Ministra Kultury z 30.08.2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. Nr 202, poz. 2073)
r.u.p.s.m., rozporządzenie RM z 19.09.1958 r.	–	rozporządzenie Rady Ministrów z 19.09.1958 r. w sprawie uposażenia pracowników służby muzealnej (Dz.U. Nr 60, poz. 300 ze zm.)
r.z.t.p.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.d.a.r.	–	ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.)
u.d.i.p.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
u.f.p.	–	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305)
u.g.k.	–	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
u.i.b.	–	ustawa z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383 ze zm.)
u.i.d.z.p.	–	ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.m.	–	ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r. poz. 902)
u.n.z.a.a.	–	ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.)
u.o.d.k.m., ustawa z 1962 r.	–	ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.)

u.o.p.d.k.	–	ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)
u.o.z.o.z.	–	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.)
u.p.s.	–	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.w.i.s.p.	–	ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446)
u.r.n.d.k.	–	ustawa z 25.05.2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. z 2019 r. poz. 1591)
u.r.z.	–	ustawa z 20.02.2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. z 2019 r. poz. 908)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
ustawa z 1933 r.	–	ustawa z 28.03.1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. Nr 32, poz. 279)
ustawa deregulacyjna z 2015 r.	–	ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. poz. 1505)
ustawa o IPN	–	ustawa z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2021 r. poz. 177)
ustawa o RM	–	ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178)
ustawa o VAT	–	ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

- Uzasadnienie do nowelizacji z 2011 r. – Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3786, Sejm VI kadencji)
- u.z.n.k. – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1913)

Czasopisma, orzecznictwo, publikatory

- Dz.Urz. MKiDN – Dziennik Urzędowy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- MSiG – Monitor Sądowy i Gospodarczy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej – Zbiór Dodatkowy
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
- PiP – Państwo i Prawo
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Instytucje, sądy, trybunały

- ICOM – Międzynarodowa Rada Muzeów (ang. International Council of Museums)
- IPN – Instytut Pamięci Narodowej
- NIMOZ – Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SOKiK	–	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNESCO	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Inne

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
MNW	–	Muzeum Narodowe w Warszawie
PKD	–	Polska Klasyfikacja Działalności

WSTĘP

Już w XIX w. muzea stały się znaczącym elementem krajobrazu kulturalnego państw europejskich, a powstawać zaczęły zaledwie kilkadziesiąt lat wcześniej. Szybko zapanowała powszechna zgoda zarówno co do nazwy „muzeum”, jak i co do jego istoty oraz funkcji. Poza sporem było więc to, że są to instytucje bardziej lub mniej samodzielne organizacyjnie, zbierające dobra kultury, przechowujące je oraz udostępniające ogółowi społeczeństwa.

Dopiero jednak w XX w. przystąpiono do nadawania ram prawnych działalności muzeów, uwzględniając ich specyfikę. Światło dzienne ujrzały wówczas ustawy o muzeach m.in. we Francji, Włoszech i w Niemczech. Podobnie rzecz się miała i w Polsce. Wprawdzie Rada Regencyjna zdążyła jeszcze 8.11.1918 r., na sześć dni przed rozwiązaniem, wydać dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dziennik Praw Nr 16, poz. 36), ale ani w 35 przepisach tego dekretu, ani też w rozporządzeniu Prezydenta RP z 6.03.1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.), które go zastąpiło, o muzeach nie było żadnej wzmianki.

Trzeba było jeszcze czekać 5 lat. 28.03.1933 r. Sejm uchwalił ustawę o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. Nr 32, poz. 279). Można powiedzieć, że dopiero od tego momentu Polska posiadała własne prawo muzealne. Uboga jednak była ta ustawa – zaledwie kilka artykułów i równie powściągliwych unormowań. Akt ten szeroko definiował pojęcie „muzeum publiczne” – to nie tylko zbiory państwowe, samorzą-

dowe i instytucji oraz korporacji publiczno-prawnych, ale także stowarzyszeń i osób prywatnych, o ile są one udostępnione dla publiczności (art. 1).

Obok bardzo enigmatycznej deklaracji, że takie muzea będą korzystać z opieki Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia, wprowadzono objęcie ich nadzorem Ministra (art. 2), a także powołano funkcjonującą przy nim Państwową Radę Muzealną (art. 3). Przyznano zatem Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia duże uprawnienia bez dokładnego zakreslenia ich granic. Co więcej, do niego teraz należało wydawanie zezwoleń na zakładanie muzeów publicznych przez instytucje państwowe i publiczno-prawne.

Ustawa nie odpowiadała więc na najbardziej istotne pytania rodzące się w praktyce muzeów, czyli jakie są uprawnienia personelu muzeów oraz jakie mają być jego kwalifikacje, jakie na muzeach publicznych spoczywają obowiązki w zakresie konserwacji i inwentaryzacji zbiorów, jak rozstrzygać kwestie opłat za zwiedzanie itd.

W epoce PRL dopiero w 1962 r. doszło w zasadzie do całościowego ustanowienia prawa muzealnego. Uczyniła to ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.).

Nie ma żadnej wątpliwości, że oznaczała ona przełom w regulacji prawnej działalności muzeów. Ustawową rangę wreszcie uzyskały przepisy normujące status muzealiów oraz kolekcji, również prywatnych. Bardzo szerokie jednak – nie mogło być inaczej w systemie politycznym realnego socjalizmu hołdującemu zasadzie centralizmu – uprawnienia zastrzeżono Ministrowi Kultury i Sztuki, choć w ustawie znalazł się przepis przyznający mu prawo zlecania poszczególnym muzeom wykonywania niektórych czynności z zakresu ochrony zabytków znajdujących się poza muzeami (art. 12 ust. 1). Nowością były przepisy o kompetencjach rad muzealnych i bezpośrednim nadzorze nad muzeami. Znamienny był przepis art. 67 ustawy stanowiący, że muzea i zabytki nieruchome powinny być udostępnianie społeczeństwu.

Rzecz jasna, ustawa była taka, jakie były realia ustrojowe. Dlatego tyle w niej mowy o podporządkowaniu muzeów organom władzy.

Gdy wybuchła euforia społeczna w czasach pierwszej „Solidarności” lat 1980 i 1981, natychmiast zgłoszono postulat nowego uregulowania prawa muzealnego. Ogłoszenie jednak stanu wojennego odsunęło zajęcie się nim na lata późniejsze. W końcu przyszedł rok 1989 i natychmiast wrócono do koncepcji nowego prawa o muzeach. Debatowano na ten temat i formułowano propozycje w Stowarzyszeniu Historyków Sztuki, w Krajowej Sekcji Muzeów NSZZ „Solidarność” i oczywiście w Ministerstwie Kultury i Sztuki. Wszystkie propozycje łączyło pragnienie uchwalenia przez Sejm odrębnej, „własnej” ustawy, niepołączonej z przepisami o ochronie zabytków, znoszącej uciążliwą i wszechstronną ingerencję Ministra Kultury i Sztuki w działalność muzeów. Bardzo silnie ta tendencja ujawniła się na konferencji muzealników w Nieborowie w listopadzie 1993 r.

Niejako pokłosiem tej konferencji było powołanie przez Zdzisława Podkańskiego, ówczesnego ministra kultury i sztuki, tzw. zespołu społecznego z prof. Andrzejem Rottermundem jako przewodniczącym, obarczonego zadaniem zredagowania projektu ustawy o muzeach. Efektem obrad zespołu, spotykającego się co dwa tygodnie w gabinecie prof. A. Rottermunda w Zamku Królewskim w Warszawie, był projekt złożony w Ministerstwie Kultury i Sztuki rok później. Stał się on podstawą projektu rządowego, który po przeróżnych poprawkach i ingerencjach, nie zawsze szczęśliwych, został uchwalony przez Sejm 21.11.1996 r. jako ustawa o muzeach (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Jak dobrze wiadomo, stabilność prawa, zwłaszcza w ostatnich latach, stała się pojęciową wydmuszką. Osiemnaście nowelizacji, które dotknęły ustawę o muzeach, to i tak „niewiele”, w porównaniu z wieloma innymi ustawami, a wśród nich kodeksowymi, które dzisiaj mało przypominają teksty z chwili ich uchwalenia. Mimo tych zmian, niekiedy nie zawsze fortunnych, przetrwały jej założenia konstrukcyjne oraz ideowe.

Mówiąc najkrócej, uchwalono ustawę stwarzającą możliwości swobodnego powstawania muzeów, bez względu na to, kim są ich organizatorzy, chociaż zapewniła Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego niewiele mniejszy wpływ na obsadę stanowisk dyrektorów oraz kierunek i formy aktywności jak poprzednia. Autorzy projektu ustawy sięgali nie tylko do kolejnych projektów Konstytucji RP, lecz także obcych ustawodawstw, np. pisząc przepisy o radzie powierniczej.

Kluczowy przepis ustawy, zawierający definicję muzeum (art. 1), powstał niewątpliwie pod wpływem Statutu ICOM (Międzynarodowej Rady Muzeów) podkreślającego, że muzeum nie jest instytucją nastawioną na osiąganie zysku. Niestety jedna z późniejszych nowelizacji zupełnie niepotrzebnie go „zagadła”. Z kolei art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy nakładający na podmiot organizujący muzeum obowiązek zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum ma swe źródło w Kodeksie Etyki Zawodowej ICOM z 1986 r.

Silnymi atutami ustawy o muzeach z 1996 r. są uregulowania dotyczące Państwowego Rejestru Muzeów, rad powierniczych, roli Rady do Spraw Muzeów, tzw. immunitetu muzealnego w związku z wypożyczeniami zagranicznymi, postępowania z muzealiami i statusu muzealników oraz innych pracowników muzeów.

Jak każda jednak ustawa, także i ta wkrótce po jej uchwaleniu ujawniła swoje mankamenty, a praktyka codzienna i występujące w niej często nieuchronne konflikty interesów oraz kolejne, a nie zawsze fortunate nowelizacje dorzuciły następne.

Niestety ustawa o muzeach zupełnie niepotrzebnie zapewniła ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego bardzo szerokie uprawnienia w zakresie niemal każdego aspektu funkcjonowania muzeów. Wyodrębniając muzea państwowe i komunalne (obecnie samorządowe), ustawodawca zapomniał, że państwowe szkoły wyższe także miewają muzea. Zostały one skutkiem tego pozbawione przywileju wyłączenia muzealiów spod egzekucji komorniczej (art. 30).

Jedna z nowelizacji dorzuciła do ustawy zupełnie niepotrzebnie art. 25a uprawniający do elektronicznego utrwalania wizerunków muzealiów, tak jakby z dotychczasowego art. 25 za pomocą nieskomplikowanej układni nie wynikała możliwość również sporządzania takich utrważeń.

Nadal ustawa nadmiernie ogranicza dopuszczalność deakcesji dóbr kultury. Ostre i rygorystyczne przepisy były w pełni uzasadnione jeszcze kilkanaście lat temu, tym bardziej że ciągle pamięta się o straszliwych stratach w czasie II wojny światowej. Dzisiaj sytuacja jest co najmniej nieco inna. Magazyny wielu muzeów pełne są przedmiotów przypadkowych, pozbawionych cech kwalifikujących je do włączenia do kolekcji. Chyba już najwyższy czas, aby spokojnie i rozważnie zastanowić się nad sformułowaniem nowych rygorów.

Również i ta ustawa padła ofiarą błędnego, a panującego kilkanaście lat temu przeświadczenia, że należy z polskiego prawa usunąć pojęcie „dobro kultury”, rzekomo będące prostym tłumaczeniem słowa „Kulturgut” wymyślonego przez hitlerowców, pojęcia zbyt nieokreślonego, aby można było nim skutecznie się posługiwać. W 2003 r. w art. 2 pkt 1 ustawy zastąpiono zatem słowo „dobro kultury” słowem „zabytek”. Szczegóły tego zabiegu legislacyjnego przedstawione zostały dokładnie w tej publikacji w komentarzu do art. 1.

Znacznie wcześniej niż w Niemczech hitlerowskich pojęcie to było używane we Włoszech i Francji, jest głęboko zakorzenione w licznych aktach prawa międzynarodowego, które m.in. zostały implementowane do polskiego porządku prawnego i co więcej posługuje się nim Konstytucja RP (art. 6 i 73).

Zastąpienie „dobra kultury” „zabytkiem” w ustawach o muzeach oraz ustawie z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.) wkrótce okazało się zabiegiem po prostu niepraktycznym. „Zabytek” to przedmiot wykazujący cechą dawności. Nie tylko zaś takie obiekty powinny być chronione. W rezultacie usta-

wodawca musiał skonstruować dziwoląg językowy „zabytek niebędący zabytkiem” (art. 2 u.r.n.d.k.).

Również i praktyka, a zwłaszcza niekiedy postępowanie organów mających wpływ na obsadę stanowisk dyrektorów, a także programy i oblicze ideowe ekspozycji oraz polityki gromadzenia budzą zastrzeżenia, wywołują kontrowersje w opinii publicznej.

Przepisy ustawy o muzeach nie zapobiegły usuwaniu niektórych dyrektorów muzeów, względnie ignorowaniu wyników konkursów, dlatego że wizja programowa tych dyrektorów lub kandydatów na ich stanowiska pozostawała w sprzeczności z lansowanym przez władzę kierunkiem polityki kulturalnej.

*

Prezentowany komentarz został napisany przez znakomitych specjalistów w zakresie prawa ochrony dóbr kultury oraz prawa administracyjnego i taki też jest jego poziom. Jest to z założenia komentarz naukowy. Wykorzystana w nim została aż do granic możliwości literatura przedmiotu. To samo można powiedzieć o orzecznictwie sądowym.

Ogromną zaletą wszystkich objaśnień przepisów ustawy jest wskazywanie na ich genezę oraz kolejne przekształcenia, na trudności interpretacyjne, a szczególnie występujące rozbieżności w wykładni niektórych przepisów oraz proponowanie optymalnego sposobu ich stosowania.

Jestem głęboko przekonany, że komentarz spotka się z uznaniem muzealników i wszystkich innych osób, które sięgną do niego, aby znaleźć odpowiedź na pytanie, jak należy interpretować przepisy ustawy o muzeach, dzieło ludzkich umysłów, a tym samym z natury rzeczy nieco ułomne.

Prof. dr hab. Stanisław Waltoś

USTAWA

z dnia 21 listopada 1996 r.

o muzeach

(Dz.U. z 2020 r. poz. 902)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Wprowadzenie

W literaturze wskazuje się na antyczny źródłosłów słowa „muzeum” – z łacińskiego *museum* oznacza siedzibę muz, a z greckiego *museion* – świątynię muz (*Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 519). Nowożytnie pojęcie „muzeum” oznaczało już uporządkowane zbiory, zgromadzone w nowej, odrębnej od świątyni czy biblioteki instytucji o szczególnej misji publicznej. Instytucja ta uzyskała przez wieki różne znaczenie i postać. Komentarz do współczesnej polskiej regulacji ustawowej muzeum należy poprzedzić krótką ogólną refleksją o ewolucji tej instytucji, na którą to refleksję często z powodu specyfiki formuły komentarza brak miejsca przy komentowaniu poszczególnych przepisów.

Muzea, postrzegane obecnie jako szczególna forma administracji świadczącej, rozwijając się stopniowo od XVII w. (J. Abt, *The Origins of the Public Museum, Chapter 8 (Ashmolean Museum 1683)* [w:] *A Companion to Museums Studies*, red. S. MacDonald, Wiley-Blackwell 2010, s. 115–130; por. A. McClellan, *Inventing the Louvre: Art, Politics and the Origins of the Modern Museum in Eighteen-Century Paris*, Berkeley–Los

Angeles–Londyn 1994), wyodrębniły się jako klasyczne muzea publiczne w wieku XIX, powstając albo z gabinetów osobliwości i galerii malarstwa należących do książąt, rodzin panujących i arystokracji, i udostępnionych następnie „publiczności” (przez co rozumiano przede wszystkim zamożne warstwy mieszczańskie), albo z prywatnych kolekcji arystokracji, panujących, kupców czy uniwersytetów (A. McClellan, *A Brief History of the Art Museum Public* [w:] *Art and its Public. Museums Studies at the Millennium*, red. A. McClellan, Malden–Oxford–Victoria 2003, s. 5 i n.). Tworzono je ze zbiorów (K. Zalasinska, *Muzealia, zbiory, kolekcja muzealna oraz zasoby muzeum – pojęcia podstawowe w muzealnictwie* [w:] *Kolekcje i zbiory muzealne. Problematyka prawna*, red. P. Stec, P.P. Maniurka, Opole 2015, s. 8–12) gromadzonych przez wieki albo też powstawały od początku jako oryginalne kolekcje, w celu przekazania szerszej społeczności. Muzea, parki i kawiarnie były tymi rodzajami nowej, bezpiecznej przestrzeni publicznej, które pozwalały na dostęp do dóbr kultury, edukację publiczną, wypoczynek w kontakcie z naturą, ale także dostęp do prasy i dyskusji politycznej dla nowo tworzącej się opinii publicznej i klasy politycznej. Z tym rozwojem łączył się jednocześnie rozkwit idei państwa narodowego, patriotyzmu, ale i zaborczych XIX-wiecznych nacjonalizmów. „Patriotyczne pamiątki”, jak je określano, miały zapewniać emocjonalną więź z przeszłością, stawały się przedmiotem dumy szerokich kręgów – początkowo tylko wyższych – warstw społecznych, a także czynnikiem demokratyzacji. W pierwszej fazie zestawiane jeszcze dość chaotycznie te wielkie kolekcje przekształcały się stopniowo w uporządkowane instytucje publiczne z wewnętrzną hierarchią, regulaminem zwiedzania, możliwymi sponсорami i jasnymi zasadami uzupełniania i naukowego opracowania zbiorów (dla obszaru kultury anglosaskiej patrz T. Bennett, *The Birth of the Museum: History, Theory, Politics*, Londyn 1995).

W tej sytuacji uprawniona stawała się też alokacja środków publicznych na ich utrzymanie. Przystępne ceny biletów miały duże znaczenie w polityce kulturalnej państwa. Gwarantowały dostęp do dziedzictwa kulturalnego różnym warstwom społecznym, w tym uczniom, żołnierzom i studentom. Odrębną, nową kategorią były muzea komunalne, miejskie,

stanowiące część procesu rozwoju samorządu terytorialnego – umacniające tożsamość mieszkańców, wiedzę o przeszłości i patriotyzm lokalny (K. Zięba, *Muzea uczelniane w Polsce*, „Muzealnictwo” 2018/59, s. 79–85).

O współczesnym muzeum mówimy właśnie w takim znaczeniu, choć oczywiście w jego genezie – zbieractwa – sięga się daleko, aż do kolekcji czasów antycznych, do Biblioteki Aleksandryjskiej, następnie opisuje się długą historię tworzenia wielkich zbiorów, galerii od czasów renesansu (A. Tołysz, *Muzeum w procesie. Wybrane tendencje w muzealnictwie XX wieku*, „Muzealnictwo” 2020/61, s. 96 i n.). Muzeum stało się stopniowo powszechną instytucją publiczną porównywalną – mimo wielu historycznych i administracyjnych odmienności – w różnych krajach. Wszędzie chodziło o gromadzenie i ochronę dóbr kultury, choć głównie o materialne dziedzictwo, ale także ściśle wiązano muzeum z władzą publiczną oraz częścią reprezentacji potęgi państwa. Temu służyły wielkie muzea od Paryża do Petersburga czy Berlina, od Madrytu do Waszyngtonu.

Napięcie między dążeniami historyków i historyków sztuki, skupionych na trwałej ochronie i udostępnianiu właściwie konserwowanych zbiorów oraz ich obiektywnym, naukowym opracowaniu, a władzą publiczną, używającą muzeum głównie jako atrybutu potęgi państwa, kreowania i komunikowania wartości, określania dóbr chronionych, tworzenia „polityki historycznej”, istniało od początku. W pierwotnym, XIX-wiecznym rozumieniu nowożytnego muzeum nie występowały jeszcze np. obecne aktualnie w polskiej definicji muzeum kształtowanie „wrażliwości poznawczej i estetycznej” czy misja muzealna w rozumieniu globalnego co do zasięgu stowarzyszenia ICOM (D. Folga-Januszewska, *Dzieje pojęcia muzeum i problemy współczesne – wprowadzenie do dyskusji nad nową definicją muzeum ICOM*, „Muzealnictwo” 2020/61, s. 30). Nie było mowy o dialogu, partnerstwie i partycypacji społecznej (E. Crooke, *Museums and Community* [w:] *A Companion to Museum Studies*, red. S. McDonald, Malden–Oxford 2006, s. 170–174).

W szczególnym przypadku historii narodu polskiego przez długi czas – i to kluczowy dla kształtowania się w Europie instytucji muzeum – możemy mówić o pewnych istotnych odmiennościach i osobliwościach. Kultura i historia stanowiąca w okresie rozbiorów substytut całego państwa wymagały odpowiedniej prezentacji. Przykładowo zbiory Izabeli Czartoryskiej składały się jeszcze zarówno ze znaczących dzieł sztuki, jak i sentymentalnych pamiątek patriotycznych mających przypominać o minionej wielkości narodu i państwa. Prywatne kolekcje stopniowo przybierały jednak charakter muzeum, były częścią służby społecznej i niepodległościowej (Z. Żygulski, *Idea Muzeum Narodowego w Polsce* [w:] *Kraków i Norymberga w cywilizacji europejskiej*, red. J. Purchla, Kraków 2005, s. 60–62), łączącej stopniowo wszystkie warstwy społeczne, często w kontrze do urzędowej narracji państwa zaborczego.

Polska stanowiła także unikalny przypadek stworzenia swoistego muzeum narodowego na emigracji. Były to zbiory zamku w Rapperswilu – gromadzone w miejscu bezpiecznym, neutralnym i sprowadzone niestety do kraju w przededniu II wojny światowej, a następnie zniszczone przez niemieckiego okupanta. Muzeum w Rapperswilu, zagrożone obecnie likwidacją, odtworzono już w skromnej postaci także po II wojnie światowej.

Wyjątkowo wielka była też skala zniszczeń wojennych i grabieży okupacyjnych (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001). Mimo to polska odmienność nie może wykluczać – co spotykamy w doktrynie – podejścia prawnoporównawczego, tak jak nie omija jej globalizacja i europeizacja. Podejście izolacjonistyczne, kontrastujące z globalną skalą współpracy w ICOM, odciłoby polskich legislatorów od doświadczeń międzynarodowych regulacji. Koncepcja muzeum stale ewoluuje, a polskie muzealnictwo jest zarówno częścią tego procesu, jak i tej debaty (D. Folga-Januszewska, A. Rottermund, *Muzea polskie*, Warszawa 2008, wstęp; por. K. Zalaszińska, *Muzealia, zbiory, kolekcja muzealna oraz zasoby muzeum – pojęcia podstawowe w muzealnictwie* [w:] *Kolekcje...*, red. P. Stec, P.P. Maniurka, s. 14–15). Czerpiąc z doświadczeń polskich i międzynarodowych, po-

winno dawać się przykład regulacji prawnej zgodnej z Konstytucją RP i prawem europejskim, z ratyfikowanymi konwencjami, pozostawiającej wolność naukową muzealnikom i szanującej samodzielność zdecentralizowanych instytucji. Do jakich doświadczeń polskich można się odwołać?

Muzeum na ziemiach polskich to instytucja sięgająca XIX w. Za najstarszą polską współczesną instytucję muzealną uważane jest mimo dyskusji Muzeum Książąt Czartoryskich zainicjowane w 1800 r. przez Izabelę Czartoryską w Puławach (a po roku 1831 w Sieniawie), które po 1986 r. zostało przeniesione do Krakowa (*Muzeum Czartoryskich. Historia i zbiory*, red. Z. Żygulski, Kraków 1998). Pierwszym muzeum narodowym na ziemiach polskich było Muzeum Narodowe w Krakowie utworzone w 1871 r. (*Muzeum Narodowe w Krakowie. Zbiory Czartoryskich. Historia i wybór zabytków*, red. M. Rostworowski, Warszawa 1978). Po woli kształtowały się także muzea etnograficzne i przemysłowe. Istotną rolę odgrywało również otwarte dla publiczności w 1870 r. Muzeum Książąt Lubomirskich we Lwowie. Pierwszym publicznym muzeum sztuki było Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych utworzone w 1860 r. w Warszawie. Muzeum Narodowe w Warszawie powstało jeszcze przed odzyskaniem niepodległości w roku 1916 (jako Muzeum Narodowe w 1921 r.). Ważną rolę odgrywały także wielkopolskie muzea, np. Muzeum Starożytności w Poznaniu z 1875 r. W okresie międzywojennym jednym z największych było Muzeum Śląskie w Katowicach. To tylko niektóre przykłady wskazujące na pewną odmienną rozwój – wielkie polskie muzea publiczne powstawały bowiem przed odzyskaniem niepodległości głównie jako muzea prywatne wielkich rodzin arystokratycznych, również na emigracji, oraz muzea stowarzyszeń i miejskie, w okresie gdy państwa europejskie budowały już wystawne muzea i ich biurokratyczną w sensie weberskim strukturę.

W niepodległej Rzeczypospolitej podstawowymi formami organizacyjnymi były państwowe zbiory sztuki przy Ministerstwie Robót Publicznych. Były one rozwiązaniem tymczasowym, stopniowo kształtowały się natomiast na podstawie ustaw wielkie muzea publiczne we wszystkich

byłych trzech zaborach. Właściciel zbiorów mających charakter muzeum mógł zwrócić się do Ministra Wyznań i Oświecenia Publicznego o rozciągnięcie opieki, ale i nadzoru nad jego muzeum. Minister ten był naczelnym organem administracji publicznej, wydawał zezwolenia na założenie muzeów publicznych, zatwierdzał ich statuty, sprawował opiekę i nadzór nad muzeami publicznymi w zakresie naukowym, ale także technicznym i organizacyjnym. Przy ministrze działała Państwowa Rada Muzealna o istotnych kompetencjach doradczych.

Charakterystyczne dla warunków polskich II RP były jeszcze muzea o charakterze ordynacji rodowych, chronione prawnie przed rozproszaniem i zbyciem. Należy wspomnieć o tym, że w 1939 r. uchwalono ustawę o znoszeniu ordynacji, która czyniła jednak pewne wyjątki dla zbiorów muzealnych, nie weszła ona już jednak w życie w związku z wybuchem II wojny światowej, która oznaczała katastrofę dla ludzi, zbiorów i infrastruktury muzealnej. Muzea stały się przedmiotem zorganizowanego rabunku i zniszczenia (S. Lorentz, *Przewodnik po muzeach i zbiorach w Polsce*, Warszawa 1973), ale także przedmiotem organizowanych prób ratunku i inwentaryzacji na przyszłość ze strony grup konspiracyjnych.

Muzeum było również w okresie powojennym – mimo wypaczeń PRL-u – rozumiane jako forma gromadzenia i trwałej ochrony dóbr kulturalnego dziedzictwa stanowiących przedmiot dumy narodowej i kreującej pozytywne wartości wychowawcze. Doświadczenie zagłady na ziemiach Polski, pozostałości hitlerowskich obozów koncentracyjnych rozsadziły to pojęcie. Uniwersalny obowiązek zapewnienia pamięci ochrony dóbr kulturalnego dziedzictwa dotyczył tu pamięci o zbrodniach i męczeństwie całych narodów. Ujęcie tych pozostałości w tradycyjne organizacyjne ramy muzeum było złożonym problemem, także ze względu na międzynarodowe pochodzenie milionów ofiar i dylematy narracji historycznej.

Polska regulacja instytucji muzeum musiała uwzględnić takie odmienne treści. W tym przypadku kształtowanie wrażliwości poznawczej, ochro-

na dóbr kulturalnego dziedzictwa i pamięć o zbrodniach i męczeństwie dotyczyły faktów z przeszłości, które trudno określać jako wartość historii lub kulturalne dziedzictwo ludzkości; chodziło bowiem o utrwalenie pamięci o antywartościach (J. Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 22 i n.) i zbrodniach totalitaryzmu, które pozostają bolesnym, ale jednak dziedzictwem historycznym ludzkości, również w ujęciu UNESCO (Por. charakterystyczny problem wpisania Muzeum Auschwitz na listę UNESCO światowego dziedzictwa ludzkości. Por. artykuł Theodora Lowa z 1942 r., *What is a Museum*, przedrukowany w: *Reinventing the Museum. Historical and Contemporary Perspectives on the Paradigm Shift*, red. G. Anderson, Lanham–Nowy Jork–Toronto–Oxford 2013, s. 30 i n.). Była to więc istotna zmiana paradygmatu.

Kolejna tego typu zmiana nastąpiła pod wpływem ruchu „nowej muzeologii”, wymyślenia muzeum na nowo (*rethinking*), także jako centrum integracji i inkluzji społecznej (S.E. Weil, *Rethinking the Museum: An Emerging New Paradigm* [w:] *Rethinking the Museum and other Meditations*, red. S.E. Weil, Waszyngton 1990, s. 57–68; *Rethinking the Museum...*, red. S.E. Weil, Preface, s. xiii i n.; V. McCall, C. Gray, *Museums and the New Museology: Theory, Practice and Organizational Change*, „Museum Management and Curatorship” 2014/29, s. 19–35; por. G. Anderson, *A Framework: Reinventing the Museum* [w:] *Reinventing the Museum. The Evolving Conversation on the Paradigm Shift*, red. G. Anderson, Lanham 2012, s. 3–5).

W rozumieniu międzynarodowego kodeksu etyki ICOM dla muzeów muzeum jest określone jako trwała instytucja nienastawiona na osiągnięcie zysku służąca społeczeństwu i jego rozwojowi, otwarta dla publiczności, instytucja, która pozyskuje, konserwuje udostępnia i wystawia eksponaty, a jej cele są badawcze, edukacyjne lub rozrywkowe. Przedmiot pozyskiwania, konserwowania, udostępniania i wystawiania to materialne i niematerialne świadectwa ludzi oraz ich środowiska. Należy podkreślić, że działalność gospodarcza muzeów nie jest zabroniona, po-

dobnie jak pobieranie biletów wstępu. Zawsze jednak musi to być działalność dodatkowa, a nie główny przedmiot działania.

Muzeum jako instytucję można podzielić na różnorodne kategorie z punktu widzenia organu prowadzącego lub tworzącego placówkę. Podstawową kategorią są muzea państwowe, tworzone przez organy administracji rządowej, w tym ministrów i kierowników centralnych urzędów. Następnie wyróżnia się muzea samorządowe prowadzone lub przejęte przez gminy, powiaty lub województwa samorządowe, tworzone i prowadzone przez organy samorządu (*Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 522). W pojemnej kategorii „pozostałych” umieszcza się muzea tworzone przez osoby fizyczne i prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wyraźnie odczuwalny jest brak oznaczenia kategorii muzeów uniwersyteckich i innych współtworzonych przed podmioty publiczne, które nie mogą być zaliczane do tej samej kategorii, co muzea prowadzone przez osoby fizyczne i prawne o charakterze komercyjnym. Chodzi jednak zawsze o wyodrębnienie jednostki.

Współczesna koncepcja instytucji muzealnej jest nadal przedmiotem ożywionych debat (zob. pkt 7 komentarza do art. 1). W tym miejscu należy przedstawić wstępne uwagi dotyczące pojęcia muzeum, które zostało przyjęte przez ustawodawcę w Polsce.

Pierwszą polską ustawą w tym zakresie była ustawa z 28.03.1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. Nr 32, poz. 279). W ustawie tej znajdujemy już podstawowe definicje w art. 1, zgodnie z nim muzea publiczne to wszelkie zbiory z zakresu sztuki, kultury i przyrody (z wyłączeniem bibliotek), zorganizowane pod kątem widzenia wartości naukowej, artystycznej lub pamiątkowej, będące własnością państwa, samorządów oraz innych instytucji i korporacji publicznoprawnych stowarzyszeń i osób prywatnych, o ile te zbiory są udostępnione dla publiczności. Były to więc zasadniczo podmioty administrujące nawet zbiorami osób prywatnych, głównym kryterium było udostępnienie,

otwarty i powszechny dostęp. Z ustawowego pojęcia muzeum na mocy art. 5 ustawy zostały wyraźnie wyłączone tylko Muzeum Wojska i Wielkopolskie Muzeum Wojska.

Analizując treść współcześnie obowiązującej ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r. poz. 902) z punktu widzenia zagadnień ogólnych, należy zwrócić uwagę na brak preambuły, wstępnego słowniczka ustawowego lub artykułów, które pozwalałyby poznać zasady ogólne prowadzenia muzeów. Mimo że rozdział pierwszy nosi obiecującą nazwę „Przepisy ogólne”, znajdujemy tam jedynie definicję legalną muzeum, budzącą w dodatku wiele wątpliwości teoretycznych, o czym niżej, a następnie wykaz celów i sposobów działania.

Stwierdzenie, że muzeum i jego działalność może dotyczyć wielu dziedzin działalności człowieka oraz tworów natury, a także odesłanie w sprawach nieuregulowanych do ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.) nie zapewniają realizacji zasad prawidłowej regulacji, spójnej i przejrzystej. Brak preambuły lub sformułowania zasad ogólnych rzutuje na stosowanie całej ustawy, sprawia, że poszczególne rozdziały są często interpretowane w sposób izolowany od całości. Muzeum, jak wynika z uregulowań ustawowych, ma być zakładem administracyjnym (publicznym), choć dopuszcza się muzea publiczne wchodzące w skład większej struktury organizacyjnej. W doktrynie po 1989 r. stosuje się też pojęcie „zakład publiczny” w nawiązaniu do służby publicznej, w systemie prawa administracyjnego i dydaktyce oraz orzecznictwie używa się nadal pojęcia „zakład administracyjny”.

Struktura muzeów „prywatnych” może być dużo bardziej zróżnicowana, zachowane muszą być tylko podstawowe elementy niezbędne do prowadzenia muzeum. Już w samej używanej obecnie nomenklaturze muzeum znajdujemy wiele niekonsekwencji. Ustawa dzieli muzea na publiczne i prywatne, choć nie nazywa tego wprost (w art. 5). W muzeach publicznych znajdujemy muzea utworzone przez organizacje administracji rządowej, zwane państwowymi (art. 5 ust. 2), oraz muzea utwo-

rzene lub przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego, a więc muzea samorządowe (art. 5 ust. 3). To istotna niekonsekwencja, muzea samorządowe są bowiem także muzeami państwowymi. Być może ustawodawca chciał uniknąć niezręcznego sformułowania „muzea rządowe”, można jednak było poszukiwać innego sformułowania. Obecna dychotomia jest myląca, gdyż pozostawia wrażenie, że muzea samorządowe nie są muzeami państwowymi.

W art. 1 u.m. znajdujemy wiele elementów mających składać się na pojęcie muzeum. Jest tu po pierwsze – dość słabe – kryterium wyodrębnienia jednostki. Jedynym warunkiem jest to, aby była to „jednostka organizacyjna” – to bardzo pojemne pojęcie. W definicji przedmiotowej, która potem następuje, znajdujemy jako podstawowe elementy „gromadzenie i trwałą ochronę dóbr dziedzictwa ludzkości o charakterze naturalnym i kulturalnym, materialnym i niematerialnym”.

Poinformowanie o wartościach i treściach zbiorów, upowszechnienie wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, a następnie kształtowanie wartości poznawczej i estetycznej, a także umożliwienie korzystania ze zgromadzonych zbiorów to rozbudowana funkcja informacyjna. Brak jednak bezpośrednio w definicji pojęcia prowadzenia działalności naukowo-badawczej, tak ważnej dla współczesnego muzeum, mimo że pojawia się ona później w katalogu działań mieszczących się w pojęciu misji muzealnej. Wydaje się celowe uzupełnienie o ten element, ponieważ działalność naukowa i badawcza nie stanowi tylko formy jednego z wielu rodzajów działalności, ale część istoty działania muzeum.

W art. 45 u.o.d.k.m. znajdujemy jeszcze definicję muzeum, której istotną częścią jest „prowadzenie badań naukowych w zakresie ustalonym statutem”, a także współdziałanie w upowszechnianiu nauki (i sztuki) z innymi instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami „o podobnych celach”. Taka definicja obowiązywała do 1996 r. W zestawieniu z nią możemy nawet mówić o regresie w obowiązującym stanie prawnym, choć uzasadnienie projektu donosiło o postępie regulacji.

Już wstępna analiza ustawowego pojęcia muzeum wymaga sięgnięcia do postanowień z rozdziału drugiego ustawy o muzeach. Postanowienia tego rozdziału pozwalają zdiagnozować konflikt między tą regulacją a zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Przykładowo dwóch ministrów (minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego i minister właściwy do spraw wewnętrznych) określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres i tryb zabezpieczenia zbiorów, np. przed pożarem czy kradzieżą (art. 5 ust. 5 pkt 1); mimo że jest to muzeum samorządowe, brak tu jakiegokolwiek warunku konsultacji lub zabezpieczenia środków finansowych dla podmiotów samorządowych. Wymagania państwowe mogą być nawet celowo tak wyśrubowane, że mogą spowodować upadek i przejęcie muzeum samorządowych.

Wreszcie wątpliwości z punktu widzenia gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego budzi art. 6 ust. 1. Podstawowy dla funkcjonowania muzeum akt, czyli statut, musi być wydany w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, nawet jeżeli chodzi o muzeum samorządowe, utworzone i finansowane w całości przez ten samorząd. Konieczność uzgodnienia statutu będącego aktem konstytuującym działalność muzeum w takim przypadku stanowi poważne ograniczenie władztwa samorządowego, nawet jeżeli wyłącznie z tego uzgodnienia są źródła finansowania działalności muzeum. O ile minister zasadnie koordynuje i realizuje politykę państwa w zakresie działalności muzeów poprzez ich tworzenie, nadzór i kontrolę, wspieranie inicjatyw czy opiniowanie stanu opieki nad zbiorami, o tyle uprawnienia władcze odnoszące się do statutu wykraczają poza te uzasadnione działania. Muzeum jest pojęciem zastrzeżonym, należy je stosować wyłącznie w stosunku do tych jednostek, które spełniają kryteria określone ustawą o muzeach. Takie zastrzeżenie ma znaczenie dla zaufania społecznego, zapobiega deprecjacji pojęcia, chroni markę muzeum autorytetem państwa.

Prawo zawsze wyznaczało granicę misji muzealnej. Zasadnicza różnica w swobodzie realizacji tej misji przebiega między muzeami prywatnym a publicznymi. W obecnej rzeczywistości spotykamy jednak wiele mu-

zeów o charakterze prywatno-publicznym, w których rodzaj misji muzealnej jest szczególnie złożony, wymaga uzgodnień podmiotów tworzących dane muzeum o charakterze także współdecyzji. Władza publiczna, decydując się na partnerstwo, nie powinna nadużywać swojej przewagi instytucjonalnej.

Współcześnie wśród głównych kategorii muzeów wyróżnia się muzea rejestrowane, a więc wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów. Rejestr ten jako rejestr publiczny prowadzi minister kultury i dziedzictwa kulturowego. Objęcie rejestrem np. muzeum prywatnego nie może nastąpić przymusowo; wpis do rejestru następuje na wniosek organizatora muzeum. Skutki wpisu są deklaratoryjne, potwierdza on bowiem, że zbiory muzeum są zbiorami o „istotnym znaczeniu”, a także że prowadzą wysokiej jakości działalność muzealniczą, a więc ochrony i udostępniania zbiorów. W literaturze wyróżnia się trzy konsekwencje takiego wpisu. Po pierwsze, należna szczególna ochrona państwa, po drugie, prawo do pomocy finansowej państwa, po trzecie, prawo pierwszeństwa zakupu i prawo pierwokupu zabytków w zakresie ustawowym (K. Zalasieńska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 178 i n.). Tylko w muzeach rejestrowanych może także funkcjonować rada powiernicza. Tym, czym dla muzeum jest wpis do rejestru muzeów, dla rzeczy ruchomych i nieruchomości stanowiących własność muzeum jest wpisanie do inwentarza muzealiów. Dopiero łącznie własność muzeum, a w przypadku muzeum prywatnego własność założyciela muzeum, i wpisanie do inwentarza nadają przedmiotowi charakter muzealium. W przypadku muzeów publicznych muzealia stanowią dobro narodowe. Część autorów traktuje tak wszystkie muzealia, również prywatne.

Szersza koncepcja to kategoria zbiorów. Ochrona zbiorów muzealnych jest podstawową funkcją pierwotną muzeum, muzea ponoszą za to odpowiedzialność, stąd należy zwrócić uwagę na diagnozę Najwyższej Izby Kontroli zawartą w dokumencie „Ochrona i udostępnianie zasobów muzealnych w Polsce” (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,3184.html>, dostęp: 23.02.2021 r.), że bezpieczeń-

stwo zbiorów muzealnych jest w naszym kraju zagrożone, w szczególności wskazuje się na dysfunkcje w sprawowaniu nadzoru i kontroli nad zbiorami muzealnymi.

Głównym organem nadzoru i kontroli muzeów w Polsce jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. W ciągu dziesięciu lat, jak wskazuje K. Zalasinska, na istniejące w 2016 r. 643 muzea (razem z istniejącymi oddziałami – prawie 1964) było 26 kontroli. Brak jeszcze danych za lata 2015–2020, ale jak podkreślono w literaturze, wskazuje to praktycznie na iluzoryczność prowadzonej kontroli (J. Witt, *Sprawowanie nadzoru i kontroli nad muzeami* [w:] *Muzea aspekty praktyczne i prawne*, red. I. Gredka-Ligarska, A. Rogacka-Łukasik, D. Rozmus, Sosnowiec 2018, s. 82 i n.). Znamienna jest niewielka liczebność departamentów, na których spoczywa ten obowiązek. Kompetencje powinny mieć pokrycie w istnieniu odpowiedniej struktury realizującej skutecznie te kompetencje, a tak się niestety nie stało. Należy więc dążyć do urealnienia nadzoru, bez prób bezpośredniego zamiast pośredniego kierowania jednostkami zdecentralizowanymi jako substytutu brakującego nadzoru.

Na organizację i funkcjonowanie muzeów największy wpływ mają art. 5, 6 i 73 Konstytucji RP. Artykuł 5 odnosi się do dziedzictwa narodowego, art. 6 określa dziedzictwo kulturalne, pojęcie dóbr kultury znajdujemy w art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji. W literaturze podkreśla się rolę regulacji ICOM jako *soft law*, definiującej dziedzictwo kulturowe w kodeksie etyki dla muzeów. Jak stwierdza J. Pruszyński, dziedzictwem kulturowym jest „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi 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, artystyczne” (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, Prawo. Praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na sie-*

demdziesięciolecie urodzin, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 132; por. J. Pruszyński, *Kultura, kultura prawna, dziedzictwo kultury* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa pięćdziesięciolecia Instytutu i Nauk Prawnych PAN*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 680 i n.). Przytoczona definicja jest niezwykle złożona i obszerna, stara się ująć wszystkie aspekty dziedzictwa, zawiera elementy ocenne: dobro społeczeństwa i jego rozwój, a także kategorie wartości „powszechnie akceptowanych”, co w warunkach postępującej polaryzacji społecznej i politycznej nastręcza coraz większe trudności.

Podejście do samej instytucji muzeum i zabezpieczenia jego zbiorów było historycznie zmienne. Oprócz wstrząsów wojennych i zniszczenia dużej części kolekcji publicznych i prywatnych, podstawowymi czynnikami zmian były zmiany ustroju. Zbiory powojenne muzeów składały się w dużej części z dóbr skonfiskowanych posiadaczom według kryteriów klasowych lub przejętych na ziemiach zachodnich, co sprawiło, że kolejnym problemem stała się nierozwiązana zadowalająco – jak wskazano w literaturze – kwestia ustalania proveniencji eksponatów i kolekcji, reptrytywacji po zmianie ustroju w 1989 r. Ogromne straty wojenne oraz straty w wyniku zorganizowanego rabunku dzieł sztuki spowodowały z kolei silną presję na ochronę i zachowanie zbiorów na terytorium Polski, ochronę przed zniszczeniem, ale także przed wywiezieniem do innych krajów, co wpłynęło na dość restrykcyjny na tle europejskim charakter regulacji (A. Miśkiewicz, *Ograniczenia w obrocie muzealiami na tle porównawczym* [w:] *Kolekcje i zbiory muzealne. Problematyka prawna*, red. P. Stec, P.P. Maniurka, Opole 2015, s. 131–140). Okres PRL z jego etatyzacją i ideologizacją muzeów poddanych nadzorowi monopartii oraz niszczeniem samodzielności muzeów i odsuwaniem od pracy profesjonalnych, ale krytycznych muzealników nadal paradoksalnie powraca w wyobrażeniach o konieczności recentralizacji w miejsce decentralizacji, gdy równocześnie nie wyczerpuje się istniejących w prawie możliwości nadzoru.

Trzecią zasadniczą zmianą, tym razem o charakterze pozytywnym, stało się ponowne odkrycie w XXI w. i rozwój „nowego muzealnictwa”, wzrost

jego znaczenia społecznego, politycznego, edukacyjnego, tworzenie muzeów nowego typu o jednolitej koncepcji i wyraźnym przekazie kulturowym. Droga od zbieractwa i gabinetu osobliwości przez przeładowane eksponatami muzea XIX-wieczne do celowo ograniczonych, kreatywnych ekspozycji nowoczesnych muzeów była długa. Polskie muzea potrafiły ją pokonać czasem nawet bez adekwatnego wsparcia ustawodawcy. W zasadniczy sposób odbiła się ta zmiana także w regulacji pozycji prawnej muzeum i jego pracowników.

Kolejną zmianą przyspieszoną obecnie przez okoliczności pandemii stała się digitalizacja i zaistnienie muzeów w cyberprzestrzeni (E. Bertacchini, F. Morando, *The Future of Museums in Digital Age: New Models of Access and Use of Digital Collections*, „International Journal of Arts Management” 2011/15/2, s. 3–4 i n.). Zmianie uległ też powszechny dostęp, który w cyberprzestrzeni staje się dostępem globalnym. Atrakcyjność największych światowych muzeów dostępnych online i prowadzących żywą działalność edukacyjną staje się jednak odczuwalną konkurencją dla muzeów krajowych i lokalnych. Wpływa na ich znaczenie, siłę oddziaływania, a nawet dochody z biletów. Bez jasnej polityki publicznej i wsparcia środków publicznych ten wyścig digitalizacji może być dla Polski przegrany (Por. A. Drzewiecki, *Digitalizacja zabytków – problemy prawne* [w:] *Kolekcje i zbiory muzealne. Problematyka prawna*, red. P. Stec, P.P. Maniurka, Opole 2015, s. 187 i n.). Jego częścią jest sporna regulacja *reuse* – ponownego wykorzystania informacji publicznej, wpływająca negatywnie na dochody lokalnych instytucji kultury.

Z drugiej strony muzea stają się coraz bardziej niezbędną częścią i uzupełnieniem promocji nie tylko w sieci kraju i regionu, samorządu, miasta, uczelni wyższej. W rolę sponsorów i twórców muzeów wchodzi współcześnie wielkie międzynarodowe korporacje, zajmując dziś powoli miejsce arystokratycznych rodów tworzących niegdyś znaczące muzea prywatne.

Przez długie lata muzea jako instytucje wydawały się spokojnie zmierzać do finalnego kształtu neutralnego miejsca pracy naukowej i obiektywnej

prezentacji zbiorów, budowania uniwersalnego modelu. Wraz ze wzrostem polaryzacji społecznej w poszczególnych krajach stają się one jednak znowu miejscem rosnących kontrowersji, a nawet walki ideologicznej czy propagandy, w którym nawet sposób prezentacji zbiorów staje się instrumentem walki politycznej. Zaostrza się spór o narrację historyczną, również w skali międzynarodowej.

W świecie postępującej globalizacji rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne dotyczące instytucji publicznych są poddawane porównaniom przez obywateli różnych krajów w znacznie większym stopniu niż wcześniej. Są jednak obszary, w których możemy mówić o stopniowym kształtowaniu się międzynarodowego prawa administracyjnego, nawet jeżeli do tej chwili regulacja pozostaje na etapie głównie *soft law*. Istniejące regulacje międzynarodowe dotyczyły początkowo przede wszystkim ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego – najbardziej znana jest konwencja haska o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z 14.05.1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46 poz. 212). Równocześnie w miarę rosnącego znaczenia UNESCO uchwalane były kolejne konwencje. Zostały one przedstawione w niniejszym komentarzu (zob. pkt 5 komentarza do art. 1).

Należy wstępnie zwrócić uwagę, że konwencje dotyczyły ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury o ochronie niematerialnego dziedzictwa, a także ochronie i promowaniu różnorodności form wyrazu kulturowego. Konwencje te zawierane były między rokiem 1954 a 2005. Uzupełniające znaczenie miały umowy międzynarodowe, którym patronuje Rada Europy. Były to europejskie konwencje: Europejska konwencja kulturalna z 19.12.1954 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 8, poz. 44), Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego z 16.01.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564), Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy z 3.10.1985 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 210), a także Europejska konwencja krajobrazowa z 20.10.2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98). Konwencje Rady Europy stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego

w Polsce. Charakterystyczne jest bardzo stopniowe narastanie dorobku dotyczącego międzynarodowej ochrony dóbr kultury, interesujące jest również to, że ostatnie konwencje pochodzą już z lat po 2000 r. Mają one bardzo szeroki zakres i silnie wpływają na misję muzealną (szerzej A. Młynarska-Sobaczewska, *Prawo do kultury*, Warszawa 2018, s. 24–26).

W porównaniu z całościowym charakterem regulacji Rady Europy, zakres prawa unijnego dotyczącego kultury jest dużo skromniejszy. Unia Europejska ma wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich zgodnie z zasadą pomocniczości. Z obowiązującego prawa UE możemy łatwo odczytać podstawowe wartości w tym zakresie. Są to: zachowanie i ochrona wspólnego dziedzictwa kulturalnego, budującego wspólnotę, zachęcanie do współpracy państw członkowskich, respektowanie różnorodności międzynarodowej i regionalnej oraz poszanowanie dla suwerenności, wyrażające się w możliwości stosowania nakazów, zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych uzasadnionych względami ochrony narodowych dóbr kultury. Unia wyraża poszanowanie dla wartości artystycznej, historycznej i archeologicznej dóbr kultury, poszanowanie to określenie wyrażające respekt, ale i dążenie do ochrony.

Powściągliwość prawa UE w zakresie dotyczącym muzeów, powstrzymanie się od harmonizacji, są zgodne z zasadą pomocniczości. Muzea ściśle związane z dziedzictwem, tradycją, ale także polityką kulturalną państw członkowskich realizują swoją misję w obrębie prawa krajowego. Przejmowanie kompetencji lub nadmierna ingerencja prawa europejskiego mogłyby prowadzić do naruszenia samodzielności administrowania i zdolności wykonywania podstawowych zadań w zakresie administracji kultury. Integracja europejska wbrew pozorom stanowi tu wielkie wyzwanie – wiele elementów tradycji, dziedzictwa chronionych w przestrzeni muzealnej dotyczyło przecież krwawych wojen toczonych między należącymi obecnie do UE państwami. Muzeum może być przedmiotem pozytywnej polityki kulturalnej, ale może też przez sprzeczne narracje wywoływać konflikty polityczne między państwami

członkowskimi, przykładem mogła być idea Związku Wypędzonych stworzenia muzeum, co do którego stawiano w Polsce merytoryczne zarzuty relatywizowania przyczyn i kontekstu wybuchu II wojny światowej, a także odpowiedzialności Niemiec za wybuch II wojny światowej. Muzea więc nie należą do przeszłości. Sposób ich budowy, aranżacja wystaw, dobór eksponatów może służyć pojednaniu między narodami i współpracy europejskiej, może jednak także celowo antagonizować naród i otwierać drogę do nowych konfliktów zbrojnych, jak stało się to na Bałkanach w latach 90. XX w. Zapobiegać takim niekorzystnym zjawiskom może obiektywizacja misji muzealnej, międzynarodowe gremia doradcze lub wręcz międzynarodowy charakter muzeum i pełna profesjonalizacja pracy muzealnej (por. K. Zalasńska, *Muzea publiczne...*, s. 105).

Każde z wielkich muzeów stworzonych w Polsce w ostatnich latach miało swoją długą historię kontrowersji i może służyć jako prosta egemplifikacja tych problemów. Muzeum POLIN, Muzeum Auschwitz, Muzeum II Wojny Światowej czy Muzeum Śląskie musiały zmagać się z licznymi zarzutami, choć zyskały przecież powszechne uznanie społeczne. Zasada pomocniczości, poszanowanie samodzielności i woli mniejszych wspólnot samorządowych i zdecentralizowanych podmiotów, które są chronione przez prawo międzynarodowe (Europejska Karta Samorządu Lokalnego), dotyczyć powinny także prawa krajowego.

Zbiory muzealne, w tym zwłaszcza muzealia stanowią pewien depozyt w komunikacji społecznej długiego trwania, powinny być również wyrazem solidarności międzypokoleniowej. Gromadzenie, zachowanie, strzeżenie, a więc przekazanie kolejnym pokoleniom w stanie nie pogorszonym to misja uniwersalna. Każde pokolenie ma oczywiście prawo do swojej interpretacji, debaty nad zbiorami, dyskusji publicznej. Nie może to łączyć się jednak z niszczeniem kolekcji, ukrywaniem części zbiorów lub celowym wypaczaniem ich charakteru. Współczesne muzea stają się także w XXI w. nową, bezpieczną, otwartą przestrzenią publiczną, symbolem tożsamości, pomagają też – jak w przypadku Muzeum w Bilbao lub Muzeum Śląskiego – w trudnej transformacji starego wizerunku,

marki starych regionów przemysłowych, ostatecznie rzetelnie zaprojektowane służą godności człowieka i całych wspólnot. Dotyczy to nie tylko Polski. Charakterystyczne są np. nowe muzea poświęcone rdzennym ludom, mniejszościom, dla budowania wspólnoty ponad podziałami, jak wzorcowo dzieje się to w Nowej Zelandii (P. Tapsell, *Partnership in Museum: A Tribal Maori Response to Repatriation* [w:] *Museum Studies. An Anthology of Contexts*, red. B.M. Carbonell, s. 575 i n.; por. R.I. Simon, *Museums, Civic Life and the Educative Force of Remembrance* [w:] *Museum Studies. An Anthology of Contexts*, red. B.M. Carbonell, s. 92 i n.).

Kluczowym elementem koncepcji muzeum, która znajduje odzwierciedlenie w polskiej regulacji ustawowej, jest nadanie tej instytucji cech zakładu administracyjnego (publicznego). Muzeum publiczne jest zakładem administracyjnym (publicznym), placówką upowszechniania kultury, ale także jedną z form decentralizacji administracji. Oznacza to, że zgodnie z zasadami decentralizacji organy muzeum z jednej strony powinny dysponować znaczącą samodzielnością w administrowaniu, z drugiej zaś poddać się nadzorowi w zakresie działania zakładu.

Zakłady administracyjne mają często charakter wspólnotowy. Ich użytkownicy, zwani destynatariuszami, mają często (wyjątek to zakłady karne) prawo do ograniczonego samorządu. Organy zakładów doświadczają pewnej ustawowo określonej stabilizacji funkcjonowania, obiektywizacji kryteriów obsadzania stanowisk, a nawet kadencyjności. Jednostka organizacyjna, którą jest muzeum, musi dawać się w jasny sposób wyodrębnić. Nie może w związku z ograniczeniem celu przynoszenia zysku mieć charakteru przedsiębiorstwa skoncentrowanego na uzyskaniu takiego zysku. W zakładzie administracyjnym mamy pewną całość złożoną z wykwalifikowanych pracowników, powierzonego im majątku, finansowych środków publicznych jako głównego źródła utrzymania zakładu oraz działalności na rzecz dobra wspólnego, świadczenia usług – głównie niematerialnych, do których powinien być zapewniony względnie równy dostęp (P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42 i n., s. 89–97). Podstawa działania zakładu to ustawa i statut, a ingerencja w przyznaną ustawowo

samodzielność zakładu następuje wyłącznie w formach i trybie przewidzianych ustawą; organy zakładu dysponują wobec użytkowników władztwem zakładowym, konkretyzowanym w regulaminie. To prawo wewnętrzne nie ma już charakteru internów administracyjnych, działania organów podlegają kontroli sądowej, zakres władztwa jest jednak mimo eksternalizacji znaczący dla destynatariuszy.

Odnieśmy ten problem do regulacji łączenia muzeów. Charakterystyczny jest art. 5a ust. 1 u.m. Na mocy tego artykułu muzeum może być łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Pozytywną opinię o takim połączeniu musi wyrazić Rada do Spraw Muzeów. Zakład publiczny, jakim jest muzeum, to uznana forma decentralizacji, tymczasem ani pracownicy, ani dyrektor, ani użytkownicy muzeum nie mają ustawowo zagwarantowanego prawa do wyrażenia swoich opinii w tak doniosłej dla wspólnoty terytorialnej sprawie. Cały proces decyzyjny rozstrzyga się według woli twórcy muzeum, co tylko częściowo jest złagodzone koniecznością pozytywnego zaopiniowania ze strony Rady do Spraw Muzeów. Krytycznie należy określić także wybór określenia co do zajęcia stanowiska. Obligatoryjność „pozytywnej opinii” określona ustawowo to po prostu konieczność wydania rozstrzygnięcia „w porozumieniu”. Opinia, zgoda, porozumienie mają ustalone od dawna znaczenie w doktrynie prawa administracyjnego (J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „za zgodą” i im podobnych w systemie zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1973/5, s. 138 i n.).

Dodatkowo, przyjmując za punkt wyjścia model regulacyjny, w którym zakład publiczny – muzeum – jest podmiotem wyposażonym w atrybuty samodzielności ustrojowej, należy uznać, że jego likwidacja powinna być obudowana szczególną procedurą, która – tak jak w innych przypadkach zasadniczej ingerencji w samodzielność – podlega kontroli sądowej. Połączenie muzeów, jako akt kreacji nowej jednostki, jest przecież także równocześnie aktem likwidującym poprzednie placówki. Uznanie, że zniesienie zakładu w dotychczasowej postaci, przez połączenie go z in-

nym, może nastąpić po prostu w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego w ramach hierarchicznej podległości organizacyjnej, niweczy ustrojowy sens konstrukcji zakładu publicznego jako formy decentralizacji.

Co oznacza w istocie, że muzeum jest zakładem administracyjnym lub szerzej – w określeniu stosowanym po 1989 r. – publicznym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy odwołać się do definicji zakładu występujących w doktrynie. Dla M. Wierzbowskiego zakład administracyjny jest „względnie samodzielną, państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w trwałe wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług socjalkulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym” (M. Wierzbowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część I*, red. J. Służewski, Warszawa 1985, s. 79).

W świetle tej definicji rozważenia wymaga problem względnej samodzielności, trwałości wyodrębnienia środków, a także ciągły bezpośredni charakter świadczeń, usług. Niezbędnym elementem wymagającym skonkretyzowania w danym przypadku będzie też pojęcie znaczenia społecznego i to w charakterze szczególnym. To bardzo interesujące, że już w definicji z lat 70. XX w. kładzie się nacisk na samodzielność zakładu, nawet jeśli ma ona mieć charakter względny, a także na trwałość wyodrębnienia. Jest to definicja nieodległa od definicji doktryny okresu międzywojennego. Problem pozostał aktualny właściwie aż do dzisiaj, nadal pozostaje ważną kwestią to, w jakim zakresie można patrzeć na zakład administracyjny jako podmiot samodzielny.

Niektórzy autorzy (J. Filipek) relatywizują ową samodzielność, pomniejszając jej rolę, przyznają równocześnie, że jest to instytucja decentralizacji. Dla R. Raszewskiej-Skałeckiej (*Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVIII, s. 192) w definicji z 2005 r. na pojęcie zakładu składają się wydzielenie środków

i organów zarządu tymi środkami, trwałość tego wydzielenia, ale jak podkreśla autorka dla spełnienia określonego celu, względna samodzielność organów powołanych do zarządzania tymi środkami i wreszcie wyposażenie organów zakładu w prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych z użytkownikami i to „w zakresie podstawowej działalności zakładu” (R. Raszevska-Skałecka, *Koncepcja...* Por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, M. Cherka i in., Warszawa 2011, s. 440–458). W tej definicji uderza dalsze akcentowanie względności owej samodzielności. Zakład administracyjny, np. muzeum, jest przecież formą decentralizacji podobnie jak gmina czy inna jednostka samorządu terytorialnego, a jednak definiując gminę, mimo akceptowania w naturalny sposób kontroli i nadzoru administracji rządowej nie akcentujemy stale względności tej samodzielności – to bardzo interesująca różnica, nie tylko semantyczna.

Cofnijmy się na moment do okresu międzywojennego. T. Bigo wskazywał – co jest często cytowane – że „cały sens tworzenia zakładów ziszcza się właśnie w tym, aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem” (T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 179). Również tutaj znajdujemy „pewną samodzielność” oraz interesujące uzasadnienie tej samodzielności jako prowadzącej do większej sprawności, efektywności (postrzeganej jednak jeszcze w kategoriach dekoncentracji). Samodzielność i niezależność bywała relatywizowana w odniesieniu do zakładu, ponieważ miała dotyczyć wyłącznie relacji z założycielem zakładu, a nie z użytkownikami (Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6..., s. 449 i n. Por. W. Kłownowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933).

B. Wasiutyński w swojej definicji z 1936 r. stwierdzał, że zakładem publicznym jest zespół urządzeń technicznych przeznaczonych do trwałego

świadczenia jednostkom usług uznanych za będące w interesie publicznym (B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1936, s. 29). Zwróćmy uwagę, że brak tu zaznaczenia nawet owej względnej samodzielności, co wiąże się ze zmianami po 1926 r. Czy więc muzea w okresie międzywojennym były postrzegane jako jednostki samodzielne? Wydaje się, że ich pojmowanie było częścią zmiennej szerszej debaty o decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego, innej w latach dwudziestych, innej w okresie sanacji.

Wracając do XXI w. – dla J. Bocia zakład administracyjny to po prostu jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego (*Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 90). W tej lakonicznej definicji nie ma jednak ani trwałości wyodrębnienia, ani nawet względnej samodzielności, na pierwszy plan wysuwa się świadczenie usług niematerialnych, oparte jednak na stosunku administracyjnoprawnym; kontrastuje to ujęcie ze stworzoną wkrótce po transformacji 1989 r. definicją J. Szreniawskiego, w której znajdujemy podkreślenie, że zakłady są jednostkami względnie samodzielnymi, wyposażonymi w trwale wyodrębnione środki osobowe i rzeczowe, a więc i tutaj jak w dwudziestoleciu międzywojennym zmienia się akcentowanie samodzielności. J. Zimmermann podkreśla, że zakłady, nie będąc organami administracji publicznej, realizują te zadania zwłaszcza w szeroko rozumianym zakresie usług niematerialnych, a organy tych zakładów są organami administrującymi. Autor ten podkreśla dualny charakter działań zakładu wewnątrz i na zewnątrz zamkniętej organizacji: „Z tego powodu działanie zakładu wymaga innych instrumentów prawnych i innych kwalifikacji (...), następuje także dywersyfikacja nadzoru” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 134–135).

Na przykładzie definiowania pojęcia muzeum można stwierdzić, że w doktrynie powstawały wątpliwości co do zakresu dopuszczalnej samodzielności zakładu. Muzea, niekonsekwentnie zwane państwowymi, są tworzone przez organy administracji rządowej, z którymi kojarzymy raczej dekoncentrację niż decentralizację. Zbyt daleko idzie stwierdzenie

że „(...) współcześnie odmawia się decentralizacji cechy wspólnej dla wszystkich zakładów, przyznając im jednak prawo funkcjonowania w warunkach zdecentralizowanej zależności względem podmiotów macierzystych (czy też innych organów nadzoru)” (K. Zalaśńska, *Muzea publiczne...*, s. 185). Czy rzeczywiście muzea to przykład tylko decentralizacji rzeczowej? Nie ma przecież decentralizacji częściowej. Taka konstrukcja podważałaby przyjętą powszechnie w doktrynie siatkę pojęciową. W porównaniu z ogromną literaturą dotyczącą samorządu terytorialnego, ta ważna forma decentralizacji, jaką jest zakład administracyjny, jest omawiana zaskakująco oszczędnie i zwykle w związku z analizowaniem konkretnych typów zakładów administracyjnych: szkoły, szpitale, uniwersytety. Do rzadkości należą nowe monografie na temat zakładu administracyjnego; z wyjątkiem nowszych prac P. Chmielnickiego, odwołujemy się wciąż do literatury klasycznej w tym zakresie (E. Ochendowski, M. Elżanowski, J. Szreniawski; zob. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2014), a z prac międzywojennych przede wszystkim jest to W. Klonowiecki (W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 55–56; z wpływami O. Mayera). Swoją wartość zachowały także prace J. Starościała o decentralizacji i klasyfikacja zakładów T. Kutę, a w większym stopniu opracowania E. Knosali (zob. J. Starościał, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960). Najbardziej syntetycznym ujęciem kwestii zakładu pozostaje formuła E. Ochendowskiego, że jest to jedność osób i środków materialnych. Uznaje się także powszechnie, że samorząd terytorialny i inne formy decentralizacji jak zakład administracyjny (szerzej publiczny) stanowią realizację zasady pomocniczości (E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 57 i n. Por. definicja negatywnej reszty, s. 105–107; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 67–68).

Charakter prawny muzeów jest złożony. Choć muzea publiczne zaliczamy do kategorii zakładów publicznych, w praktyce to fundamentalne pojęcie zostało odsunięte w cień przez ustawowe określenie „państwowa instytucja kultury” lub „samorządowa instytucja kultury”. Pojęcia in-

stytucji nie wiążemy przecież z decentralizacją, samodzielnością lub wewnętrznym samorządem jednostki, tymczasem są to podstawowe cechy zakładu publicznego. Elementem tej samodzielności jest konieczność nadania statutu i regulaminu, typowe dla jednostek publicznych. Muzeum jako jednostka zdecentralizowana – zakład publiczny byłoby więc tworzone przez inny podmiot zdecentralizowany – jednostkę samorządu terytorialnego.

Wyodrębnienie, samodzielność, uznanie pozycji destynatariuszy, a więc szczególnie związanej z jednostką – silniej lub słabiej – w kategorii użytkowników, władztwo zakładowe to cechy klasycznego zakładu administracyjnego, jakim jest muzeum. Zakład publiczny nie jest nastawiony na zysk, ma wyraźnie wyodrębnione cele, ma za zadanie zapewnienie równego lub powszechnego dostępu użytkownikom, przypisany majątek i środki finansowe. Wszystko to znajdujemy w konstrukcji muzeum. Nie jest konieczną cechą zakładu administracyjnego osobowość prawna.

Podstawowym problemem pozostaje rozważenie, na ile prowadzenie muzeum z jego podstawowymi funkcjami można w pełni zaliczyć do administracji świadczącej. Należy przypomnieć, że klasyczne rozumienie administracji świadczącej, ukształtowane we Francji i w Niemczech w latach 30. XX w., oparte było na przekonaniu o utracie przez ówczesnego człowieka, człowieka XX wieku, zdolności samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb. Wskazywano, że ze względu na postępującą urbanizację i industrializację człowiek nie może już samodzielnie zadbać o żywność, wodę, ogrzewanie czy oświetlenie swojego domu. Jest w tym zakresie zdany na państwo, które poprzez rozwój elektrowni sieci dróg, wodociągów i kanalizacji przejmuje rolę organizatora i pośrednika w zaspokajaniu podstawowych potrzeb. Od kolei po tramwaje, od systemu zasiłków dla bezrobotnych poprzez publiczne dostępne oświetlenie ulic i domów człowiek był wtedy istotnie po Wielkim Kryzysie coraz bardziej zdany na państwo.

Przyjęte założenie doktryny przewidywało, że trend ten będzie się trwale pogłębiał, a państwo – co stało się rzeczywistością zwłaszcza w obu naj-

większych reżimach totalitarnych XX w. – będzie zawłaszczać coraz to nowe obszary. Zawłaszczenie kultury, sztuki, w tym muzeów jako sposobu przedstawienia historii, stanowiło istotną kolejną część rozbudowanej administracji świadczącej. Centralna dystrybucja, wspieranie dostępu do kultury, muzeów, wypoczynku służyły w istocie pełnemu uzależnieniu obywatela w sferze materialnej, socjalnej i duchowej. Również jednak w państwach demokratycznych Europy Zachodniej administracja świadcząca rozumiana jako służba publiczna (*service public*) stała się w tym czasie rzeczywistością, chociaż już bez totalitarnych dążeń do zawłaszczania całości życia indywidualnego i społecznego. Także we Francji czy w Wielkiej Brytanii muzea miały budować dumę narodową, patriotyzm, spójność społeczną.

Ponadto w drugiej połowie XX w. w państwach demokratycznego Zachodu wielkie muzea publiczne, finansowane i administrowane przez państwo, stały się regułą i jego powszechnie akceptowanym świadczeniem, realizowanym przez administrację rządową i samorządową, czasami też przez publiczne uczelnie wyższe. Charakterystyczne, że swoisty huragan prywatyzacji w postaci reform Margaret Thatcher z lat 70. XX w. ominął w zasadzie wielkie muzea publiczne, choć prywatyzacja i redukcja dochodów samorządu terytorialnego odbiła się na muzeach prywatnych, dotowanych przez miasta i regiony. Odnoszono natomiast do muzeów teorię *governance* (M.C. Malero, *Museum Governance. Mission, Ethics, Policy*, Waszyngton 2013. Por. P. Skene, T. Wilcox, K. Arrowsmith, *Governance in the arts and museums: a practical guide*, 2017, <https://culturalgovernancealliance.org/practical-guide> (dostęp: 21.01.2021 r.); A. Babbidge, *Success Guides. Successful Governance in Independent Museums*, 2018, <https://www.aim-museums.co.uk/wp-content/uploads/2018/03/Successful-Governance-In-Independent-Museums.pdf>, dostęp: 21.01.2021 r.), dążono do uspołecznienia muzeów. Ich charakter świadczący jest nadal powszechnie akceptowany, tak jak duża samodzielność. Jawna staje się jednak, co podkreśla A. Rottermund (por. K. Żalasińska, *Muzea publiczne...*, s. 210 i n.), komercjalizacja i częściowa prywatyzacja działań.

W myśl polskiej Konstytucji obywatele mają prawo dostępu do dóbr kultury. Dostęp ten powinien być równy i powszechny, choć nie można zgłosić roszczenia o indywidualny dostęp do konkretnych zbiorów muzealnych, a norma konstytucyjna w tym zakresie uważana jest w doktrynie raczej za normę programową, ma jednak konkretne konsekwencje. Przykładowo za realizację owej powszechności dostępu uważane jest zapewnienie przynajmniej jednego bezpłatnego dnia muzealnego zwiedzania.

Należy rozważyć, jak owa równość i powszechność dostępu do dziedzictwa narodowego i dóbr kultury zgromadzonych w muzeach prezentuje się w czasach cyfryzacji (E. Bertacchini, F. Morando, *The Future...*, s. 3–4 i n. oraz prezentowane tam modele). Można sformułować pogląd, że obecny rozwój technologii i zdalnej komunikacji rozszerza współcześnie ten konstytucyjny obowiązek. Oczywiście wiele muzeów realizuje zwiedzanie online, umieszcza w sieci materiały edukacyjne i lekcje muzealne, organizuje uniwersytety trzeciego wieku. Jest to jednak rozumiane jako dobrowolna, dodatkowa działalność muzeów, w związku z tym może ona w pierwszej kolejności w warunkach kolejnego kryzysu paść ofiarą programów oszczędnościowych. Tymczasem należy rozumieć ją już obecnie jako część podstawowej działalności muzeum, założenia dostępu do zbiorów, upowszechniania powinny być w tym samym stopniu realizowane, realnie i wirtualnie, a nie jako działalność dodatkowa, lecz podstawowa. Pozwala to choćby częściowo złagodzić skutki centralizacji zbiorów w wielkich muzeach, w tym muzeach narodowych.

Zwłaszcza w kraju takim jak nasz, dotkniętym ogromnymi stratami wojennymi, wiele cennych dóbr kultury przemieszczano w latach 50. XX w. przymusowo z muzeów regionalnych do Muzeum Narodowego w Warszawie, chociaż miały one często kluczowe znaczenie dla tożsamości regionalnej i były najważniejszymi eksponatami danego muzeum. Równocześnie duża część zbiorów w wielkich muzeach praktycznie zawsze pozostaje w magazynach muzealnych i jest bardzo rzadko eksponowana. Digitalizacja zbiorów pozwala choć częściowo wyrównać te szkody, choć

konieczna jest szersza społeczna debata co do zawartości magazynów i praw mniejszych jednostek terytorialnych do posiadania ważnych dla tożsamości regionu, a nieeksploatowanych w centrum zbiorów, pod warunkiem zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń.

Administracja muzealna to w dużej mierze administracja niewładcza, oparta na kooperacji, współdziałaniu, działaniach społeczno-organizacyjnych i materialno-technicznych. W dalszym ciągu występują tu jednak elementy władcze, w związku z koniecznością strzeżenia zbiorów, a więc zachowania ich w stanie nie pogorszonym dla przyszłych pokoleń. Generuje to zasadne nakazy i zakazy zebrane w regulaminach i statutach muzealnych jako prawie zakładowym, choć poddanym, jak wskazuje P. Chmielnicki, znacznej eksternalizacji (P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 59 i n.).

Muzeum jako zakład administracyjny powinno w większym stopniu, niż dzieje się to obecnie, móc tworzyć nowe formy reprezentacji destynatariuszy. Stare, wielkie muzea publiczne na zachodzie Europy wypracowały różne formy rad społecznych, przyciągania i współdziałania z osobami często odwiedzającymi muzeum, utożsamiających się z jego misją, pełniących funkcję pewnych swoistych społecznych ambasadorów (N. Prior, *Having One's Tate and Eating it: Transformations of Museum in a Hypermodern Era* [w:] *Art and its Public. Museums Studies at the Millennium*, red. A. McClellan, Malden–Oxford–Victoria 2003, s. 51–60). W przypadku polskich muzeów nie jest to jeszcze powszechne rozwiązanie, chociaż samorząd użytkowników (destynatariuszy) jest – z wyjątkiem zakładów karnych – immanentną częścią instytucji zakładu.

Muzea zorganizowane są jako zakłady administracyjne publiczne – oznacza to typową formę działania administracji świadczącej. Wywołuje jednak także pewne konsekwencje prawne, zakład administracyjny jest bowiem klasyczną formą decentralizacji. Zasada decentralizacji jest powszechnie uznawaną w doktrynie wartością w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego. Jak wskazują K. Ziemiński i M. Karciarz, „decentralizacja jest charakterystycznym elementem