

UZASADNIENIE

Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) ma na celu:

- 1) rozwianie wątpliwości interpretacyjnych,
- 2) wyeliminowanie rozbieżności między przepisami ustawy o muzeach a przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123), np. w zakresie składu komisji konkursowej powoływanej w celu przeprowadzenia konkursu na dyrektora muzeum oraz zatwierdzenia przez radę muzeum rocznego planu działalności,
- 3) wprowadzenie przepisów postulowanych przez środowiska muzealne m.in. w zakresie uregulowania statusu muzeów nieposiadających osobowości prawnej oraz zasad odpłatności za wstęp do muzeów,
- 4) dostosowaniu do wymogów zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez określenie wytycznych do upoważnień ustawowych,
- 5) wprowadzenie regulacji uprawniającej do używania okrągłej pieczęci z wizerunkiem orła, ustalonym dla godła Rzeczypospolitej Polskiej przez muzea państwowe oraz rejestrowane muzea samorządowe.

Projekt nowelizacji ustawy o muzeach nie jest więc projektem mającym na celu zmianę systemową funkcjonowania muzeów w Polsce. Ma on raczej za zadanie szerokie usprawnienie obowiązujących przepisów, a także dostosowanie do wymogów zawartych w art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowane zmiany polegają na wprowadzeniu w art. 1 ustawy nowego brzmienia definicji „muzeum”, która ma w sposób pełny odpowiadać wyzwaniom i zadaniom, jakie stają przed polskim muzealnictwem w dzisiejszych czasach. Szczególnie istotny jest pierwszy, dodany cel każdego muzeum, a więc „gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym”.

W obecnym stanie prawnym nie były uregulowane kwestie dotyczące „gromadzenia” zbiorów. W związku z powyższym uzupełnienie przepisów w tym zakresie wydaje się konieczne. Natomiast sformułowanie „umożliwianie kontaktu ze zbiorami” zamieniono na bardziej precyzyjne i odpowiadające rzeczywistości „umożliwianie korzystania ze zbiorów”. Proponuje się skreślenie ust. 2 definiującego „muzealia” w związku z kompleksowym uregulowaniem „muzealiów” w rozdziale 4 ustawy.

Art. 2 ustawy o muzeach zawiera otwarty katalog działań, jakie powinny podejmować muzea dla realizacji celów ustawowych. Pkt 2 i 4 zostały zmienione w taki sposób, że wyrażenie „muzealia” (którego zakres pojęciowy został sprecyzowany w niniejszej nowelizacji) zamieniono na szersze pojęcie „zbiorów”. W pkt 5 doprecyzowano pojęcie wystawy, obejmując nim zarówno wystawy stałe i czasowe. Dodano także pkt 7a umożliwiający muzeom „popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę”. Większa część muzeów, chcąc w pełni realizować swe zadania i przyciągać zwiedzających, prowadząc z nimi stały dialog, i chcąc nawiązywać z nimi szczególny rodzaj więzi, podejmuje działania wykraczające poza tradycyjne rozumienie działalności muzealnej. Działania te są związane najczęściej z popieraniem (w postaci np. podejmowania współpracy z podmiotami zewnętrznymi w stosunku do muzeum) lub samodzielnym prowadzeniem działalności artystycznej i upowszechnianiem kultury takiej jak koncerty, przedstawienia teatralne i wiele innych przedsięwzięć. Na tle obowiązującego stanu prawnego pojawiały się wątpliwości, czy muzea mogą podejmować taką działalność. Ponieważ ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej reguluje kwestie upowszechniania kultury przez instytucje kultury, w tym muzea, proponowany nowy punkt ma za zadanie rozwiązać wszelkie wątpliwości z tym związane i umożliwić im takie działania. Proponuje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego przepisu (pkt 8) mówiącego o udostępnianiu zbiorów, poza obecnie obowiązującymi celami edukacyjnymi, również o cele naukowe. Podobne przesłanki stały za propozycją zmiany pkt 9. Tu celem jest zapewnienie właściwych warunków nie tylko do zwiedzania i korzystania ze zbiorów, ale także do korzystania ze zgromadzonych przez muzeum informacji.

Symbole Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod szczególną ochroną prawa. Muzea ze względu na znaczenie dla kultury narodowej, swoją rangę, wielkość zgromadzonych zbiorów, które stanowią dobro ogólnonarodowe, siedzibę oraz muzea znajdujące się pod szczególną ochroną państwa ze względu na swój charakter (m.in. państwowe muzea martyrologiczne) powinny mieć prawo do używania okrągłej pieczęci z wizerunkiem orła, ustalonym dla godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz nazwą muzeum w otoku. Stąd propozycja wprowadzenia do nowelizowanej ustawy regulacji, która uprawniałaby muzea państwowe oraz rejestrowane muzea samorządowe do jej używania (art. 5 ust. 6).

Doświadczenia związane z zakładanymi w ostatnich latach dużymi muzeami, takimi jak Muzeum Powstania Warszawskiego, Muzeum Historii Żydów Polskich, Muzeum Sztuki Nowoczesnej i Muzeum Historii Polski pokazały, że obecnie obowiązujące przepisy wykazują bardzo małą elastyczność wobec nowo powstających placówek muzealnych i nie regulują ich statusu w trakcie powstawania. Stąd też projektodawca proponuje, aby w okresie organizacji muzeum takie posługiwało się statutem, który będzie uwzględniał szczególną sytuację takiej placówki. Jednocześnie, aby ułatwić funkcjonowanie niektórym z nowo tworzonych muzeów proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego, na mocy którego regulacją uproszczonego statutu byłyby objęte także muzea powstałe przed wejściem w życie nowelizacji ustawy, ale nie wcześniej niż przed dniem 1 stycznia 2005 r.

Na gruncie obowiązującej ustawy pojawiały się wątpliwości dotyczące statusu muzeów nieposiadających osobowości prawnej (co dotyczy m.in. muzeów prywatnych), w tym szczególnej kategorii muzeów działających w strukturach organizacyjnych innych podmiotów, np. muzeów uniwersyteckich, teatralnych itp. Proponowany nowy art. 6 ust. 5 ustawy o muzeach rozwiązuje ten problem, stanowiąc, że takie muzeum działa na podstawie regulaminu nadanego przez podmiot, który muzeum utworzył. Przepisy zawarte w projekcie usuwają pojawiające się obecnie wątpliwości, czy muzeum nieposiadające osobowości prawnej może uzyskać status muzeum w rozumieniu ustawy o muzeach. Nowelizacja zawiera przepis zakładający, że statuty muzeów nieposiadających osobowości prawnej stają się z mocy ustawy regulaminami.

Kolejne z proponowanych zmian (w zakresie art. 7 ustawy o muzeach) zawierają nowelizację przepisów regulujących funkcjonowanie Rady do Spraw Muzeów. Celem zmian jest uczynienie z Rady organu, które w jeszcze większym stopniu będzie wspierać i harmonijnie współdziałać z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Stąd propozycja, aby wyraźnie zapisać w ustawie, że Rada do Spraw Muzeów jest organem opiniotwórczo-doradczym Ministra i aby to Minister miał prawo powoływać i odwoływać nie tylko członków Rady (tak jak jest w obowiązującym stanie prawnym), ale także jej Przewodniczącą. Przepis przejściowy stanowi, że obecna Rada wraz z jej Przewodniczącą będzie pełnić swoją funkcję do końca kadencji i dopiero kolejny Przewodniczący zostanie wskazany przez Ministra.

Zmiana brzmienia art. 10 ma na celu zachowanie zasady, że jeden dzień w tygodniu jest wolny od opłaty za wstęp, jednakże zasada ta będzie mieć odniesienie do ekspozycji stałych (postulat środowiska muzealników). Jednocześnie projekt rozszerza kompetencje dyrektora muzeum w taki sposób, aby mógł on sam decydować o zwolnieniu z opłat w pozostałym zakresie. Oznacza to, że dyrektor będzie mógł samodzielnie decydować o wolnym wstępie również w odniesieniu do ekspozycji czasowych, przy czym będzie mógł swobodnie określać zakres tego zwolnienia, w zależności od okoliczności i potrzeb (np. przez odniesienie do pory dnia, dnia tygodnia czy kategorii zwiedzających).

Wiele zmian wprowadzono w zasadach funkcjonowania organów muzeów pełniących rolę społecznej kontroli nad funkcjonowaniem muzeum (art. 11 ustawy o muzeach). Dotyczy to rady muzeum oraz rady powierniczej. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym rola i pozycja rady muzeum nie jest jednoznacznie określona, a obowiązujące przepisy regulujące funkcjonowanie rady powodowały wiele dyskusji i rozbieżnych interpretacji. Proponuje się, aby jednoznacznie przesądzić charakter rady muzeum jako organu opiniotwórczo-doradczego muzeum. Proponuje się również dokonanie zmiany przepisu regulującego, że rada muzeum sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1 ustawy.

Aby rada mogła skutecznie realizować swoje kompetencje z zakresu oceny funkcjonowania muzeum, musi mieć do tego właściwe podstawy. Stąd propozycja, aby rada muzeum oceniała działalność muzeum na podstawie sprawozdania rocznego przedstawianego przez dyrektora muzeum. Rada opiniowałaby także przedstawiony przez dyrektora roczny plan działalności. Proponuje się, w celu zwiększenia efektywności działania, podkreślenie opiniodawczo-doradczego charakteru rady oraz wzmocnienie pozycji dyrektora jako osoby odpowiedzialnej za prowadzenie muzeum, a także pozbawienie rady muzeum kompetencji do zatwierdzania rocznego planu działalności wraz z planem finansowym i sprawozdania z działalności muzeum. W obecnym stanie prawnym każda, nawet najdrobniejsza zmiana planu finansowego, także już w czasie jego obowiązywania powoduje konieczność zwoływania posiedzenia rady i zatwierdzania takiej zmiany.

Wprowadzono zmianę porządkującą liczebność rady, wprowadzając dolną granicę (5 osób). Kolejna zmiana polegająca na zwiększeniu liczby członków rady wskazanych przez organizatora jest uwarunkowana względami praktycznymi, bowiem w obecnym stanie prawnym, w przypadku typowej rady liczącej nie więcej niż 11 członków – organizator mógł wskazać zaledwie 2 członków i miał nieproporcjonalnie mały wpływ na funkcjonowanie muzeum w stosunku do innych podmiotów (nie tylko dyrektora muzeum i rady muzeum, ale także stowarzyszeń twórczych i innych instytucji wspierających muzeum).

Sprawowanie funkcji członka rady muzeum ma charakter społeczny. Stąd propozycja regulacji przyznającej członkom rady diety oraz zwrot kosztów ewentualnych przejazdów i noclegów. Decyzję o przyznaniu diet oraz zwrotu kosztów, zgodnie z proponowanym przepisem, ma podejmować dyrektor muzeum, jeżeli środki na ten cel są ujęte w planie finansowym muzeum.

Zmiana brzmienia art. 11 ust. 9 usuwa sprzeczność między jego dotychczasowym brzmieniem a treścią art. 16 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie składu komisji przeprowadzającej konkurs na stanowisko dyrektora muzeum.

Konieczność uchylecia pkt 3 w art. 16 ustawy o muzeach jest uzasadniona usunięciem kolizji między ww. przepisem a art. 27 ustawy o organizowaniu

i prowadzeniu działalności kulturalnej, który stanowi, że plan działalności instytucji kultury zatwierdza dyrektor.

W rozdziale trzecim ustawy o muzeach proponuje się dodanie nowego art. 19a dotyczącego funkcjonowania rady powierniczej. Proponuje się, aby członkom rady powierniczej przysługiwała możliwość zwrotu kosztów przejazdów oraz wynagrodzenia należnego za udział w posiedzeniu rady. Decyzję o przyznaniu zwrotu kosztów przejazdów podejmuje dyrektor muzeum, który zgodnie z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zarządza instytucją kultury i reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast decyzję o przyznaniu wynagrodzenia i jego wysokości podejmuje podmiot, o którym mowa w art. 16 lub 17 ustawy o muzeach. Uzasadnieniem omawianej propozycji legislacyjnej jest fakt, że członkowie rady powierniczej wykonują pracę, która wymaga ich zaangażowania i przygotowania. Członkowie rady powierniczej ponoszą w poważnej części odpowiedzialność za funkcjonowanie muzeum, zastępują oni organizatora muzeum w wielu funkcjach kontrolnych. Stąd, zdaniem projektodawcy, wprowadzenie proponowanych zmian jest niezbędne. Wydatki związane z pokryciem kosztów przejazdów oraz wypłatą wynagrodzeń ma ponosić muzeum.

Propozycja skreślenia ust. 2 w art. 1 w obecnym brzmieniu ustawy i przeniesienia definicji muzealiów do rozdziału 4 jest uzasadniona potrzebą uporządkowania przepisów dotyczących muzealiów w jednym rozdziale.

Zmiana w art. 23 ustawy o muzeach polega na doprecyzowaniu dotychczas obowiązujących przepisów oraz powierzenie Radzie do Spraw Muzeów kompetencji do opiniowania nie tylko wniosku na sprzedaż muzealiów (tak jak jest w obowiązującym stanie prawnym), ale także do opiniowania wniosku na zamianę lub darowiznę muzealiów.

Nowelizowany przepis art. 25 będzie wprowadzał zasadę odpłatności za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie. Odpłatność będzie zasadą, a wysokość opłat będzie ustalać dyrektor muzeum, który będzie mógł, w uzasadnionych przypadkach, ustalić opłatę ulgową lub zwolnić z opłaty. Z pobierania opłat mają być zwolnione wypożyczenia między muzeami krajowymi oraz, co stanowi uzupełnienie dotychczas obowiązującej

regulacji, wypożyczenia – pod warunkiem wzajemności – na rzecz muzeów z siedzibą w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Celem takiej regulacji jest wzmocnienie współpracy i wymiany kulturalnej między muzeami polskimi a muzeami wyżej wymienionych krajów.

Zmiany proponowane w art. 25a są konsekwencją przyjęcia tych samych zasad, co w proponowanych zmianach do art. 25. Chodzi więc o wprowadzenie zasady odpłatności oraz wskazanie dyrektora muzeum jako osoby odpowiedzialnej za ustalenie wysokości opłat i uprawnionej do ewentualnego zwalniania z opłat.

Nowelizacja art. 29 ust. 1 ma na celu wskazanie dyrektora jako osoby odpowiedzialnej za podejmowanie decyzji w przedmiocie przenoszenia muzealiów poza teren muzeum, w którym są wpisane one do inwentarza. Zmiana ta usunie wątpliwości, jakie pojawiały się w związku z interpretacją przedmiotowego przepisu.

Proponowany przepis art. 5 nowelizowanej ustawy polega na czasowym (6 miesięcy) zachowaniu w mocy aktów wykonawczych do uchylonych przepisów upoważniających. Celem powyższego rozwiązania jest zapewnienie szybkiego funkcjonowania nowej ustawy, a jednocześnie zachowanie w mocy aktów wykonawczych obecnie obowiązujących wyłącznie na określony czas.

Przedmiot objęty projektowaną ustawą nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Nie podlega także notyfikacji w trybie przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu norm i aktów prawnych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje przedmiotowy akt

Muzea państwowe i samorządowe, a także muzea tworzone i organizowane przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także osoby zwiedzające muzea.

2. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Proponowany przepis art. 10 ust. 2 ograniczający prawo wolnego wstępu do muzeów państwowych i samorządowych w jeden dzień w tygodniu jedynie na ekspozycje stałe przyczyni się, przez zlikwidowanie możliwości bezpłatnego wstępu na nierzadko atrakcyjne wystawy czasowe, do zwiększenia się wpływów z biletów, ponadto – do poprawy sytuacji finansowej muzeów; z drugiej strony, muzea będą obciążone wypłatą diet i zwrotem kosztów przejazdu dla członków rady muzeum (art. 11 ust. 7a) lub rady powierniczej (art. 19a). Mając jednak na względzie, że wspomniane gremia odbywają posiedzenia nie częściej niż 4 razy w roku, zwiększony wpływ ze sprzedanych biletów na wystawy czasowe przewyższy koszty wynikające z przepisów art. 11 ust. 7a i art. 19a, co będzie pozytywnie wpływało na sektor finansów publicznych. Rada muzeum i rada powiernicza liczy maksymalnie do 15 członków. Można założyć, że kwota ta wyniesie – zakładając dotychczasową praktykę zbierania się rady 4 razy w roku – dla przykładowego muzeum 7 244,80 zł (diety, koszty przejazdu i ryczałt za dojazd, przy założeniu, że około połowa z 15 członków rady musi dojeżdżać na posiedzenia). Wydatki te poniosłyby wszystkie muzea państwowe (15 muzeów w kraju) i samorządowe (488 muzeów wg statystyki GUS). Odnosząc się do rady powierniczej, należy uwzględnić opłaty za posiedzenie, którą określi organizator, a które – naszym zdaniem – nie powinny przekroczyć kwoty 500 zł za posiedzenie dla każdego członka rady. Należy ponadto dodać, że, jak dotąd, istnieje tylko jedna rada powiernicza (Zamek Królewski w Warszawie); przewi-

dywane jest powołanie kilku innych. Przychody uzyskane z wprowadzonych opłat na wystawy czasowe trudno szczegółowo określić, gdyż zależne są one wprost od atrakcyjności tych wystaw. Ustawa o muzeach przewiduje, że w jeden dzień w tygodniu jest nieodpłatny wstęp do muzeów państwowych i samorządowych, co daje w skali roku 50 dni wolnych od opłat. W małych i średnich muzeach samorządowych, takich jak Muzeum Regionalne w Siedlcach czy Muzeum – Zbrojownia na Zamku w Liwie w dni wolne od opłat przychodzi około 50 osób przy cenie biletu wynoszącej 3 zł. Dochód uzyskany z tytułu opłat za wstęp wynosiłby więc ok. 3 000 zł w skali roku. Duże muzea, takie jak Muzeum Narodowe w Warszawie odwiedza w dni wolne ok. 250 osób, co, przy średniej cenie biletu wynoszącej 10 zł, w skali roku dałoby przychód w wysokości ok. 125 000 zł. Takiej wysokości przychody mogłoby osiągać 20-30 muzeów w Polsce. Największe przychody osiągają muzea rezydencjonalne (muzea w Malborku, Pszczynie, Łańcucie, Zamek Królewski w Warszawie czy Zamek Królewski w Krakowie), ale jest ich zaledwie kilka. Przykładowo Zamek Królewski w Warszawie odwiedza w dni wolne w ciągu roku 69.000 osób, co przy cenie biletu w wysokości 9,50 zł daje kwotę 655 699 zł. Należy również dodać, że atrakcyjne wystawy potrafią przyciągać znacznie większą niż przeciętna liczbę zwiedzających (np. wystawa impresjonistów w Muzeum Narodowym w Warszawie).

3. Wpływ regulacji na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki
Wejście w życie regulacji nie wpłynie na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.
4. Wpływ regulacji na rynek pracy
Wejście w życie regulacji nie wpłynie na rynek pracy.
5. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów
Wejście w życie regulacji nie wpłynie na sytuację i rozwój regionów.
6. Ocena pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej
Regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.
7. Zakres konsultacji społecznych

Projekt był konsultowany z Radą do Spraw Muzeów przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, NSZZ „Solidarność” Pracowników Kultury, Federacją Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki.

Sekretariat Kultury i Środków Przekazu NSZZ „Solidarność” zgłosił następującą uwagę:

- zwrot kosztów noclegów powinien przysługiwać również członkom rady powierniczej;

uwaga nieprzyjęta: członkowie rady pobierają wynagrodzenie za uczestnictwo w radzie, zatem zwrot kosztów noclegów im nie przysługuje.

Federacja Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki zgłosiła następujące uwagi:

- wątpliwości dot. przepisu w art. 6 ust 2a, mówiącego o tym że „za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się dzień otwarcia wystawy stałej”; wątpliwości nieprzyjęte: istotą działalności muzeum jest gromadzenie i eksponowanie zbiorów, w tym również na wystawach stałych;
- kwestia norm niezbędnych do uznania regulaminu za obowiązujący: uwaga odrzucona; do regulaminu muzeum będą stosowały się przepisy odnoszące się do statutu muzeum;
- sprzeciw, aby Przewodniczącemu Rady do Spraw Muzeów powoływał Minister: uwaga odrzucona; Rada jest organem służącym Ministrowi i Minister powinien mieć prawo do powoływania jej Przewodniczącego;
- uwaga odnosząca się do liczby członków rady muzeum: uwaga jest bezprzedmiotowa; zapis projektu art. 11 ust. 4 nie zwiększa liczby możliwych członków rady, ale jedynie wprowadza dolny limit liczby członków rady.

Przedmiotowy projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na po-

siedzeniu w dniu 4 grudnia 2006 r., zgłosił wątpliwość dotyczącą wprowadzenia „struktury organizacyjnej” jako obligatoryjnego elementu statutu muzeum. W wyniku dyskusji (KWRiST i Rady Legislacyjnej) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wycofał się z proponowanych zmian w ww. zakresie.

Projekt został również przekazany do konsultacji Komisji Heraldycznej.

8. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, w trybie tej ustawy nie wykazano zainteresowania pracami nad projektem.