

SZCZEGÓLNE ZASADY NADZORU NAD MUZEAMI

Muzea to szczególnego rodzaju instytucje, których specyficzny status regulują poświęcone im odrębnie przepisy, z ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) na czele. Jednym z aspektów funkcjonowania muzeów jest nadzór nad prowadzoną przez nie działalnością.

Poniżej przedstawione zostaną te przypadki nadzoru, które stanowią szczególne rozwiązania, uwzględniające specyfikę działalności muzeów i w związku z tym unormowane zasadniczo w ustawie o muzeach. Pamiętać trzeba jednak o tym, że muzea, podobnie jak innego rodzaju jednostki, podlegają weryfikacji z punktu widzenia przestrzegania innych, ogólnych przepisów, np. prawa pracy i prawa podatkowego, co przekłada się na kontrole, jakie w muzeach przeprowadzane być mogą przez wyspecjalizowane w danym zakresie instytucje i organy (urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, inspektorów pracy itd.).

Istota nadzoru

W ustawie o muzeach w kilku miejscach mowa jest o nadzorze nad muzeami. Niezależnie od szczegółowych uwarunkowań tego nadzoru, które zostaną przedstawione poniżej, warto na wstępie wyjaśnić, na czym nadzór jako taki polega, co składa się na jego istotę, tym bardziej że na potrzeby ustawy o muzeach nadzór nad nimi nie jest odrębnie definiowany.

Właściwy nadzór stanowi połączenie dwóch elementów: kontroli oraz możliwości wyciągnięcia wobec kontrolowanego odpowiednich sankcji w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli określonych nieprawidłowości. Nadzór to wobec tego coś więcej niż sama

kontrola, która kończy się sporządzeniem protokołu z kontroli, sygnalizującego ewentualne nieprawidłowości i formułującego wnioski pokontrolne.

Nadzór w stosunku do muzeum w ujęciu praktycznym przekłada się zasadniczo na weryfikację prawidłowości postępowania osób kierujących (zarządzających) muzeum, czyli przede wszystkim dyrektora muzeum. W związku z tym sankcje będące efektem nadzoru nad działalnością muzeum i stwierdzonych w ramach tego nadzoru nieprawidłowości przekładają się nie tylko na konsekwencje dla samego muzeum (jego dalszej działalności), ale także na konsekwencje dla dyrektora muzeum lub innych osób kierujących nadzorowaną placówką muzealną. W szczególności chodzi o wicedyrektorów muzeum, jeśli takie stanowiska zostały w strukturze muzeum przewidziane, oraz głównego księgowego muzeum.

Na przykład jeśli muzeum ma status instytucji kultury, stwierdzenie, iż dyrektor naruszył przepisy prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem stanowi podstawę prawną do odwołania dyrektora z zajmowanego stanowiska, nawet jeśli powołany został na czas określony (por. art. 15 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm., która do muzeum znajduje odpowiednio uzupełniające zastosowanie z mocy art. 4 ustawy o muzeach).

Inną kwestią jest nadzór wewnętrzny, czyli nadzór realizowany przez dyrektora muzeum w stosunku do podległych mu pracowników. Dyrektor może ponosić odpowiedzialność w związku z brakiem tego nadzoru lub niewłaściwym jego wykonywaniem. Jako przykład posłużyć może regulacja ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz.

114 z późn. zm.). Na przykład zgodnie z art. 16 ust. 2 tej ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Stanowiące odrębne jednostki organizacyjne muzea publiczne, samorządowe i państwowe mają status jednostek sektora finansów publicznych.

Skutkiem nadzoru może być także sygnalizacja o stwierdzonych w jego trakcie nieprawidłowościach, jeśli sankcjonowanie ich wykracza poza kompetencje organu (podmiotu) nadzorującego. Na przykład zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108-118 ustawy, wojewódzki konserwator zabytków kieruje odpowiednio do policji, prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

Biorąc pod uwagę szczególne aspekty nadzoru nad muzeami, na uwagę zasługują zasadniczo cztery zakresy tego nadzoru: 1) nadzór organizatora muzeum, 2) nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 3) „nadzór” rady muzeum oraz 4) nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Nadzór organizatora muzeum

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o muzeach podmioty tworzące muzea, czyli ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, są obowiązane:

- 1) zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum,
- 2) zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom,
- 3) sprawować nadzór nad muzeum.

Przepisy ustawowe nie precyzują obowiązków organizatora muzeum w zakresie sprawowanego nad muzeum nadzoru. Formalnie nadzór ten jest sprawowany przez odpowiedni organ podmiotu tworzącego muzeum, czyli np. przez wójta (burmistrza, prezydenta) w przypadku muzeum gminnego, względnie właściciela muzeum, jeśli jest nim osoba fizyczna, w praktyce natomiast (faktycznie) przez odpowiednio upoważnionych

przedstawicieli tego organu (właściciela), np. pracowników urzędu gminy, którzy powinni przedłożyć dyrektorowi muzeum swoje upoważnienie w tym zakresie. Oczywiście przeprowadzone w trakcie nadzoru organizatora czynności nadzorcze (kontrolne) powinny zostać odpowiednio udokumentowane, zasadniczo w postaci stosownego protokołu z przeprowadzonej kontroli oraz ewentualnych zaleceń pokontrolnych.

Nadzór nad działalnością muzeum, przypisany jego organizatorowi, nie został w powyższym przepisie przedmiotowo ograniczony, jednak wchodzi w tym przypadku w grę przede wszystkim cztery następujące obszary nadzoru.

Po pierwsze, istotny jest w tym kontekście nadzór finansowy, czyli kontrola wydatkowania przekazanych muzeum przez organizatora środków na utrzymanie i rozwój muzeum. Jeżeli chodzi o muzea publiczne, to przekazywane im przez państwowego albo samorządowego organizatora środki finansowe są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), do których poza przepisami tej ustawy stosować należy inne przepisy dotyczące środków publicznych, w szczególności ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

Nieprawidłowości w dysponowaniu przez muzeum (jego dyrektora) środkami publicznymi skutkować mogą ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uregulowanej przez powołaną powyżej ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność tę ponosi zasadniczo kierownik jednostki sektora finansów publicznych, czyli dyrektor publicznego muzeum.

Ustawa ta określa co, czyli jakie zachowania mogą zostać uznane za stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tzn. zestawia poszczególne, rodzajowe przypadki naruszeń, wyliczając kazuistycznie w art. 5-18, na czym naruszenia te polegają.

Obowiązują cztery rodzaje kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Są to odpowiednio upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (por. art. 31 powyższej ustawy).

Po drugie, chodzi o nadzór nad przestrzeganiem w muzeum wymogów dotyczących bezpieczeństwa zgromadzonych w placówce zbiorów. Kluczowe znaczenie mają wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebez-

pieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia (Dz. U. Nr 229, poz. 1528).

Po trzecie, w ramach nadzoru organizatora weryfikacją może być objęte przestrzeganie w muzeum obowiązujących przepisów prawa, w szczególności przepisów ustawy o muzeach oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych, np. w zakresie zatrudniania na stanowiskach muzealników osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Jak to wyżej zaznaczono, w przypadku muzeów mających status instytucji kultury naruszenie przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem stanowi jedną z podstaw odwołania dyrektora muzeum.

Wreszcie po czwarte, w ramach nadzoru organizatora weryfikowane być może działanie przez muzeum zgodnie ze statutem (regulaminem), np. w kontekście wynikającego ze statutu zakresu działania muzeum (realizacji zadań statutowych), tym bardziej że statut (regulamin) muzeum nadawany jest właśnie przez jego organizatora (por. art. 6 ustawy o muzeach).

Nadzór ministra nad muzeum

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o muzeach minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego sprawuje nadzór nad muzeami. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności.

Natomiast w myśl ust. 2 i ust. 3 powyższego artykułu, w razie rażącego naruszania przepisów ustawy i statutu muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po wysłuchaniu podmiotu tworzącego muzeum oraz rady muzeum lub rady powierniczej, po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów, może, w drodze decyzji administracyjnej, zakazać jego dalszej działalności. Decyzję tę, w której minister wskazuje jak zabezpieczyć muzealia, podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.

Nadzór ministra przeprowadzany jest w celu stwierdzenia, czy poddane kontroli muzeum działa zgodnie z przepisami ustawy i ze swoim statutem. Nadzór ten ma charakter nadzwyczajny, a to z dwóch względów – z uwagi na rodzaj uchybień oraz surowość możliwych do zastosowania sankcji.

Minister uruchamia uregulowaną w powyższym przepisie procedurę nadzorczą, jeśli w toku kontroli stwierdzone zostanie rażące naruszenie przepisów

ustawy i statutu muzeum. Sankcja przewidziana w art. 8 ustawy o muzeach nie może wobec tego zostać zastosowana, jeśli kontrola ujawni inne, mniej poważne nieprawidłowości w działalności muzeum, nie mające dla jego funkcjonowania istotnego znaczenia. Oczywiście to, czy naruszenie jest rażące, oceniane jest każdorazowo z wzięciem pod uwagę indywidualnych okoliczności rozpatrywanego przypadku.

Sankcją, jaka może być w ramach powyższego nadzoru przez ministra zastosowana, jest zakazanie dalszej działalności kontrolowanemu muzeum w drodze wydania przez ministra stosownej decyzji administracyjnej. Jest to zatem sankcja rzutująca nie tylko na los konkretnych osób fizycznych (dyrektora muzeum), ale całego muzeum jako instytucji. Działanie przez dane muzeum po uprawomocnieniu się tego rodzaju decyzji należałoby uznać za nielegalne.

Przed wydaniem przedmiotowej decyzji minister musi podjąć szereg czynności procesowych, uregulowanych w art. 8 ustawy o muzeach, tzn. zalecić usunięcie stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, a w przypadku braku wykonania tych zaleceń uzyskać przewidziane w powyższym przepisie stanowiska (opinie). Do decyzji ministra w przedmiotowym zakresie stosuje się uzupełniająco ogólne zasady procedury administracyjnej, uregulowane w Kodeksie Postępowania Administracyjnego. W przypadku wydania zakazu przez ministra można mianowicie wystąpić do ministra o ponowne rozpatrzenie sprawy, co stanowi odpowiednik wniesienia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji (por. art. 127 par. 3 k.p.a.), w razie natomiast utrzymania przez ministra decyzji w mocy zaskarżyć ją do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Minister może skontrolować na podstawie art. 8 ustawy o muzeach każde muzeum, nie tylko państwowe lub samorządowe, czyli także muzeum, które nie jest organizatorem. Podczas jednak gdy omówiony powyżej nadzór organizatora muzeum ma charakter bieżący, szczególnie nadzór ministra ma bardziej nadzwyczajny charakter. Co prawda minister nie musi uzasadniać zamiaru przeprowadzenia nadzoru muzeum prowadzonego przez innego organizatora, jednak w praktyce nadzór ministra wskazany jest zwłaszcza wówczas, gdy ministrowi sygnalizowane są określone nieprawidłowości w działalności danego muzeum.

„Nadzór” rady muzeum

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o muzeach rada muzeum:

- 1) sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1 ustawy o muzeach (zgodnie z tym przepisem celem muzeum jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów),
- 2) ocenia, na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum sprawozdania rocznego, działalność muzeum oraz opiniuje przedłożony przez dyrektora roczny plan działalności.

Nadzór sprawowany nad muzeum (jego dyrektorem) przez radę muzeum tym różni się od dwóch omówionych powyżej rodzajów nadzoru (organizatora i ministra), że ma on ograniczony zakres podmiotowy. Nadzór taki jest możliwy tylko w muzeach publicznych – państwowych i samorządowych, gdyż tylko przy takich muzeach art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach przewiduje działanie tego rodzaju rad. Nadzór ten nie występuje wobec tego w pozostałych muzeach, np. stworzonych przez fundacje czy prywatne osoby.

Ponadto nadzór rady muzeum jest o tyle problematyczny, że nie przewidziano w jego przypadku możliwości zastosowania przez radę określonych sankcji. W przeciwieństwie do stanu obowiązującego przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 29 czerwca 2007 r. ustawy o muzeach (Dz. U. Nr 136, poz. 956), czyli przed 31 sierpnia 2007 r., rada muzeum nie ma obecnie kompetencji zatwierdzania rocznego planu działalności muzeum, plan ten jedynie opiniuje.

W związku z tym uznać należałoby, że „nadzór” rady muzeum ma zasadniczo sygnalizacyjny charakter, czyli w przypadku stwierdzenia przez radę muzeum określonych nieprawidłowości w działalności muzeum, przy którym rada działa, może ona przekazać stosowną informację do właściwego organu (podmiotu), np. organizatora sprawującego bieżący nadzór nad danym muzeum (por. uwagi wyżej), w celu podjęcia przez ten organ (podmiot) odpowiednich działań nadzorczych.

Dodać przy tym należy, że w tych rejestrowanych muzeach państwowych i samorządowych, czyli w muzeach wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów, w których doszło do powołania rady powierniczej, rada ta zastępuje radę muzeum także w zakresie jej nadzorczych kompetencji (jak na razie w praktyce

model rady powierniczej nie jest często stosowany). Trzeba też zaznaczyć, że decydując się na powołanie rady powierniczej organizator może jej powierzyć również swoje uprawnienia w zakresie nadzoru nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa (por. art. 16 i art. 17 ustawy o muzeach).

Nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków

Poza szczególnymi przypadkami nadzoru, uregulowanymi w ustawie o muzeach, wart uwagi jest niewątpliwie nadzór, jaki w stosunku do muzeów realizowany być może przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wynika on wyraźnie z przepisów Rozdziału 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) regulujących nadzór konserwatorski. Zgodnie z art. 38 ust. 3 pkt 2 tej ustawy przy wykonywaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków są uprawnieni m.in. do oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków znajdujących się w muzeach. Uprawnienie w tym zakresie związane jest z zasadą niewpisywania do prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora rejestru zabytków wpisanych do inwentarza muzeum (por. art. 11 powyższej ustawy).

Nadzór konserwatorski może być realizowany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków tylko w stosunku do tych muzeów, w których zgromadzone są zabytki. Co prawda nie każde muzeum musi w zakresie swoich zadań statutowych zajmować się gromadzeniem zabytkowych przedmiotów, co dotyczy np. muzeów koncentrujących się na gromadzeniu i udostępnianiu tworów przyrody (por. art. 3 ustawy o muzeach), w praktyce jednak większość placówek muzealnych posiada mniej lub bardziej bogate kolekcje zabytkowych przedmiotów, nawet jeśli nie są to jedyne rodzaje gromadzonych w poszczególnych muzeach zbiorów.

W przeciwieństwie do poszczególnych, omówionych powyżej przypadków nadzoru uregulowanych w ustawie o muzeach, nadzór wojewódzkiego konserwatora zabytków został szczegółowo unormowany od strony proceduralnej – czynności składających się na przeprowadzaną w tym zakresie kontrolę. Dotyczy to m.in. zasad postępowania przy sporządzaniu protokołu z kontroli oraz wydaniu zaleceń pokontrolnych (por.

art. 39 i art. 40 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje art. 40 ust. 3 powyższej ustawy, zgodnie z którym w przypadku kontroli jednostki organizacyjnej, a więc także muzeum, wojewódzki konserwator zabytków

może zażądać przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem przeciwko osobom winnym dopuszczenia do powstania uchybień i poinformowania go w określonym terminie o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia tych uchybień.

Rafał Golat

Special Principles of Museum Supervision

In their capacity as institutions acting in the interest of society, regardless of their category and organisers, museums have to take into account the fact that their activity will be supervised.

In addition to supervision resulting from general norms, essential also for other institutions, e.g. implemented by labour inspectors and inland revenues, statutes on museums and on the protection of historical monuments indicate four particular types of museum supervision.

First, current supervision is realised by the organisers, in other words, the organs (entities) creating particular museums. This includes, i.a. financial supervision, which concerns the suitable expenditure of the funds received by a museum from its organiser, especially important in the case of public museums (national and local-government) acting within a regime of public finances. In personal terms, such supervision translates predominantly into an assessment of the activity of the museum director.

Second, the Minister of Culture and National Heritage oversees all museums. This special supervision is aimed at eliminating errors that appear in the course of museum activity and can eventually lead to the Minister imposing a ban on further proceedings undertaken by the supervised museum.

Third, national and local government museums are supervised by a museum board operating in them, or by a board of trustees (in the case of registered museums). However, in current legal conditions a museum board lacks the competence to apply concrete sanctions in relation to a museum (its director).

Finally, in museums collecting historical monuments, in other words, in the majority of museum institutions, supervision aimed at inspecting the state of the protection of historical collections can be realised by voivodeship conservation offices according to principles characteristic for conservators' supervision regulated by the statute on the protection of historical monuments and sites. □