

MUZEA A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE (WYBRANE ASPEKTY PRAWNE)

MUSEUMS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS. LEGAL ASPECTS

Rafał Golał

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Abstract: Both museums and non-governmental organisations are non-profit organisations. This suggests we should consider the relationship between them in terms of laws regulating museums and non-governmental organisations (Acts of law: on Museums, on Public Benefit and Volunteer Work, on Foundations and Law on Associations).

Non-governmental organisations, including foundations and associations, may, as entities endowed with legal personality, set up museums. Museums of non-governmental organisations are organisational entities having no legal personality, thus rights and obligations resulting from running those museums are the rights and obligations of the non-governmental organisations as their founders. Among others this concerns the property of museum objects vested in foundations and associations running their own museums, as well as obligations related to protecting and evidencing museum collections. The Act of Law on Museums takes into account the particular status of museums without legal personality, including museums of non-governmental

organisations, e.g. in view of their regulations to which the provisions of the statutes of museums are applicable.

Apart from setting up museums, non-governmental organisations may engage in museum activity through cooperating with museums set up by other entities, in particular with state and local government museums. Cooperation in this field generally related to those foundations and associations which among their statutory aims have tasks related to the area culture and national heritage, in particular with the protection of monuments and the development of museology.

In particular, foundations may be established by persons interested in running an activity for public benefit in order to financially support museology or particular museums, whereas, associations may be created to gather people of common interests and needs, including people of given professions, related to the museum's activity or enthusiasts for given towns or regions to which given museums, e.g. regional ones are devoted.

Keywords: Non-governmental organisations, cooperation, foundations associations, museums run by non-governmental organisations.

Relacje muzeów z organizacjami pozarządowymi mogą być zasadniczo rozpatrywane w dwóch aspektach:

- po pierwsze organizacje pozarządowe mogą występować w roli założycieli, tworzących muzea.
- drugą podstawową perspektywę relacji muzeów z organizacjami pozarządowymi stanowi ich współpraca w realizacji własnych celów statutowych.

Omówienie dwóch powyższych aspektów poprzedzone zostanie przybliżeniem pojęcia organizacji pozarządowej (jej prawnego statusu) oraz zestawieniem muzeów i organizacji pozarządowych, biorąc pod uwagę przedmiot ich działalności.

Zakres podmiotowy organizacji pozarządowych

Podstawową regulacją dla organizacji pozarządowych jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz niezwiązane z realizacją celu osiągnięcia zysku, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Okazuje się zatem, że definicja organizacji pozarządowych ma szeroki zakres. Jej analiza skłania do wniosku, że wśród organizacji pozarządowych wyróżnić można dwa następujące przedziały podmiotowe.

Z jednej strony organizacjami tymi są, wyraźnie wskazane z nazwy w ramach powyższej definicji, fundacje i stowarzyszenia. Status ich regulują w sposób szczególny odrębne ustawy: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Z drugiej strony za organizacje pozarządowe uznawać należy inne podmioty, spełniające wskazane wyżej przesłanki definicyjne, np. partie polityczne i związki zawodowe (por. art. 3 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Fundacje i stowarzyszenia mogą uzyskać kwalifikowany status jako organizacje pożytku publicznego, z których działalnością wiążą się określone rygory sprawozdawcze, ale również przywileje, w tym uprawnienie do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie ze wskazaniem podatnika. Organizacjom pożytku publicznego poświęcony jest Rozdział 3 Działu II Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (por. art. 20 i nast. tej ustawy).

W przeciwieństwie do muzeów każda organizacja pozarządowa ma status odrębnego podmiotu prawa, występującego samodzielnie w obrocie prawnym. Fundacje i stowarzyszenia wpisywane do Krajowego Rejestru Sądowego są osobami prawnymi. Jeżeli chodzi o muzea, to osobami prawnymi są tylko te z nich, które mają status instytucji kultury, wpisanych do rejestru tych instytucji, prowadzonego przez właściwego organizatora państwowego albo samorządowego.

Zakres działalności organizacji pozarządowych i muzeów

Cechą wspólną muzeów i organizacji pozarządowych w aspekcie przedmiotowym jest to, że nie są one tworzone w celach niezarobkowych. Muzeum to bowiem jednostka organizacyjna, nienastawiona na osiągnięcie zysku (art. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach - Dz. U. z 2012 r. poz. 987). Podobnie organizacje pozarządowe, co wynika z przytoczonej powyżej ich definicji, są podmiotami o charakterze niezarobkowym, skoro nie działają w celu osiągnięcia zysku.

Mimo tego niezarobkowego charakteru, zarówno w przypadku muzeów, jak również organizacji pozarządowych, możliwe jest prowadzenie działalności gospodarczej, co wyraźnie dopuszczają obowiązujące przepisy (art. 9 Ustawy o muzeach, art. 9 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 5 ust. 1 i 5 Ustawy o fundacjach oraz art. 34 Prawa o stowarzyszeniach).

Jeśli muzeum albo organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą, wpływy z niej zasilają realizację ich podstawowych celów statutowych. Działalność gospodarcza ma zatem w ich przypadku charakter działalności wspierającej i ubocznej.

Odnosnie do muzeów, ich działalność gospodarcza określona jest jako działalność dodatkowa, prowadzona w celu finansowania działalności określonej w art. 2 Ustawy o muzeach, polegającej w pierwszej kolejności na gromadzeniu zabytków. Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów (art. 5 ust. 5 zdanie 1 Ustawy o fundacjach). Podobnie dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34 zdanie 2 Prawa o stowarzyszeniach).

Biorąc pod uwagę działalność podstawową muzeów i organizacji pozarządowych zauważyć należy, że w obu przypadkach jest to działalność społecznie użyteczna, ukierunkowana na zaspokajanie określonych potrzeb obywateli. Podczas jednak, gdy muzea są jednostkami wyspecjalizowanymi przedmiotowo, aktywnymi przede wszystkim w obszarze działalności kulturalnej, w tym głównie w zakresie ochrony i upowszechniania kultury, organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, mają bardzo zróżnicowany przedmiotowo zakres zadań, wśród których zadania ze sfery kultury stanowią tylko jeden z wielu zakresów działalności. W związku z tym, rozpatrując relacje muzeów i organizacji pozarządowych, na uwagę zasługują głównie organizacje działające w sferze kultury lub w zakresie zbieżnym z celami muzeów, które nie ograniczają się do spraw kultury (muzea działają również w obszarach edukacji i nauki).

Analizując zakresy zadań publicznych, wyszczególnione w art. 4 ust. 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z punktu widzenia działalności muzeów istotne są w szczególności zadania realizowane przez organizacje pozarządowe w następujących zakresach: 1) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, 2) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, 3) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, 4) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, 5) ochrony

dziedzictwa przyrodniczego oraz 6) turystyki i krajoznawstwa (art. 4 ust. 1 pkt 4, 5, 14, 16, 18 i 19 Ustawy o organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie).

Wśród społecznie użytecznych celów, dla realizacji których mogą być ustanawiane fundacje, wskazane zostały m.in. kultura i sztuka oraz opieka nad zabytkami (art. 1 Ustawy o fundacjach).

W przeciwieństwie do fundacji, stanowiących wyposażone w osobowość prawną masy majątkowe, stowarzyszenia są organizacjami członkowskimi, których istotę stanowi zrzeszenie się osób zainteresowanych realizacją wspólnych celów. Prawo o stowarzyszeniach nie wyszczególnia ich przedmiotowo, stwierdzając jedynie, że stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, co znajduje odzwierciedlenie w treści jego statutu (art. 2 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 3 Prawa o stowarzyszeniach). Mogą to być cele związane z kulturą, w tym z ochroną zabytków lub działalnością muzeów.

Szczególne status mają stowarzyszenia zawodowe, grupujące osoby wykonujące określone zawody, w tym muzealników, a także stowarzyszenia środowiskowe lub regionalne, zrzeszające osoby zainteresowane celami zbieżnymi z działalnością muzeów, np. stowarzyszenia miłośników określonych miejscowości, czy historycznych lub geograficznych obszarów, którym poświęcone są muzea regionalne.

Organizacje pozarządowe jako podmioty tworzące muzea

Podstawową bazę muzealną w Polsce stanowią muzea publiczne – państwowe oraz samorządowe. Obok nich działa wiele muzeów tworzonych przez inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe. Takie zróżnicowanie założycieli muzeów określa wyraźnie art. 5 ust. 1 Ustawy o muzeach, zgodnie z którym muzea mogą być tworzone m.in. przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc np. przez fundacje i stowarzyszenia.

W przeciwieństwie do muzeów publicznych, wpisanych do rejestru instytucji kultury, będących samodzielnymi osobami prawnymi, muzea tworzone przez organizacje pozarządowe nie mają odrębnej podmiotowości prawnej. Muzeum utworzone np. przez stowarzyszenie stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną, ale podmiotem praw i obowiązków, związanych z prowadzeniem muzeum, jest założyciel muzeum, czyli organizacja pozarządowa, która je utworzyła.

Muzea tworzone przez organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, mają zatem szczególny status. Na gruncie prawnym przejawia się on w tym, że część przepisów Ustawy o muzeach do tych muzeów nie znajduje zastosowania, inne zaś przepisy tej ustawy stosuje się do nich odpowiednio. Są także przepisy Ustawy o muzeach, które do muzeów organizacji pozarządowych stosuje się dlatego, że mają one ogólne odniesienie, czyli dotyczą wszystkich muzeów.

W Ustawie o muzeach, nie mają zastosowania do muzeów tworzonych przez organizacje pozarządowe te przepisy, które wyraźnie odniesione zostały do muzeów państwowych lub samorządowych. Na przykład są to art. 11 Ustawy o muzeach, regulujący działanie rad muzeów w muzeach państwowych i samorządowych oraz art. 26 Ustawy o muzeach, określający zasady likwidacji muzeów samorządowych.

Przykładem przepisów, które do muzeów tworzonych przez organizacje pozarządowe znajdują odpowiednie zastosowanie są ust. 1-4 art. 6 Ustawy o muzeach. Są to przepisy regulujące statuty muzeów, które stosuje się odpowiednio do regulaminów muzeów nieposiadających osobowości prawnej, a więc m.in. do muzeów zakładanych przez fundacje i stowarzyszenia. Z odesłania tego wynika m.in., że organizacje pozarządowe zainteresowane założeniem muzeum, zobowiązane są do uzgodnienia jego regulaminu z ministrem kultury i dziedzictwa narodowego (art. 6 ust. 1 w związku z ust. 5 zdanie 2 Ustawy o muzeach).

W Ustawie o muzeach są też przepisy, które w sposób szczególny uwzględniają specyfikę tego rodzaju muzeów, niebędących osobami prawnymi. Na ich potrzeby odrębnie zdefiniowane zostały muzealia. Zgodnie z art. 21 ust. 1a Ustawy o muzeach, w przypadku muzeum nieposiadającego osobowości prawnej, muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność podmiotu, który utworzył muzeum, oraz wpisane do inwentarza muzealiów. Jeśli zatem np. fundacja, mająca swoje muzeum, nabywa do jego zbiorów określony zabytek, stanowił on będzie z formalno-prawnego punktu widzenia własność fundacji, z tym że dla uzyskania statusu muzealium zabytek ten powinien zostać nie tylko przekazany do muzeum, ale także wpisany do prowadzonego w muzeum inwentarza muzealiów (księgi inwentarzowej).

Wiele przepisów ma ogólne zastosowanie, tzn. dotyczą one wszystkich muzeów, niezależnie od tego, przez kogo zostały utworzone. Na uwagę zasługują w tym kontekście m.in. przepisy dotyczące zabezpieczania i ewidencjonowania zbiorów muzealnych (por. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą – Dz. U. z 2014 r. poz. 1240 oraz Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach – Dz. U. Nr 202, poz. 2073).

Współpraca muzeów z organizacjami pozarządowymi

Odnosnie współpracy muzeów z organizacjami pozarządowymi istotna jest zwłaszcza współpraca tych organizacji z muzeami publicznymi, czyli państwowymi i samorządowymi. Może być ona rozpatrywana w dwóch podstawowych zakresach.

Po pierwsze w grę wchodzi współpraca muzealnicza, czyli współpraca między muzeami publicznymi a organizacjami pozarządowymi, będącymi założycielami własnych muzeów (por. uwagi wyżej). Co do zasady muzea publiczne mają samodzielność podmiotową i wyposażone są w osobowość prawną, choć mogą one działać również w strukturze określonych podmiotów, np. ośrodków kultury. W takim przypadku formalnie w grę wchodzi współpraca między ośrodkiem kultury a organizacją pozarządową, np. fundacją, przy czym w praktyce współdziałanie to będzie dotyczyło dwóch jednostek muzealnych, czyli muzeum działającego w ośrodku kultury i muzeum utworzonego przez fundację.

Tego rodzaju współpraca między muzeami dotyczyć może np. organizacji wystaw i związanego z nią wypożyczenia muze-

aliów. Zasady przenoszenia muzealiów poza teren muzeum, w tym w przypadku ich wypożyczenia innym muzeom, reguluje art. 29 Ustawy o muzeach.

Po drugie muzea publiczne mogą współpracować z organizacjami pozarządowymi, które co prawda nie utworzyły swoich muzeów, ale których cele statutowe są zbieżne z celami statutowymi muzeów. W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że współpracę taką należy oceniać biorąc pod uwagę to, że muzea publiczne (państwowe i samorządowe) oraz organizacje pozarządowe mają odmienny status w aspekcie finansowym. Mianowicie muzea publiczne są jednostkami sektora finansów publicznych albo wchodzi w skład tego rodzaju jednostek. Jest to o tyle istotne, że jednostki sektora finansów publicznych stosować muszą zasady gospodarki finansowej, określone w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), które w przypadku muzeów, działających w formule instytucji kultury, uzupełniają szczególne zasady w tym zakresie, przewidziane w Rozdziale 3 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.). Z kolei organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, to podmioty spoza sektora finansów publicznych.

Współpraca między muzeami publicznymi a organizacjami pozarządowymi musi wobec tego uwzględniać, wynikające z powyższych ustaw, rygory prawne. Na przykład zgodnie z art.

45 Ustawy o finansach publicznych nie dopuszcza się tworzenia fundacji ze środków publicznych. Ponieważ środki, którymi dysponuje publiczne muzeum są środkami publicznymi, z przepisu tego wynika, że muzeum to nie może założyć własnej fundacji. Oczywiście mogą funkcjonować fundacje, których celem, nawet wyłącznym, jest finansowe wspieranie określonego muzeum, z tym że muszą to być fundacje tworzone z inicjatywy zewnętrznych podmiotów, np. osób fizycznych lub przedsiębiorców.

Szczególny status pod tym względem ma fundacja Ossolineum, ustanowiona przez odrębną Ustawę z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (Dz. U. Nr 23, poz. 121 z późn. zm.). Wśród celów tej fundacji znajdują się m.in. zadania muzealne, na realizację których Ossolineum otrzymuje dotacje z budżetu państwa.

Szczególny przypadek relacji między muzeami publicznymi, mającymi status instytucji kultury, a stowarzyszeniami wynika z art. 15 ust. 1 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Chodzi o powoływanie i odwoływanie dyrektorów tego rodzaju muzeów, które co do zasady wymagają zasięgnięcia opinii m.in. stowarzyszeń zawodowych i twórczych, właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (muzeum). Opiniowanie takie nie jest jednak zgodnie z powyższym przepisem konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu.

Streszczenie: Muzea i organizacje pozarządowe łączy niezarobkowy charakter ich działalności. Daje to podstawy do rozważania wzajemnych relacji między nimi. Można je rozpatrywać w kontekście przepisów regulujących muzea i organizacje pozarządowe (przepisy ustaw: o muzeach, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o fundacjach oraz Prawa o stowarzyszeniach).

Organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, mogą jako podmioty wyposażone w osobowość prawną tworzyć muzea. Muzea organizacji pozarządowych są jednostkami organizacyjnymi pozbawionymi odrębnej podmiotowości prawnej, wobec czego prawa i obowiązki, związane z prowadzeniem tych muzeów, są prawami i obowiązkami organizacji pozarządowych jako ich założycieli. Dotyczy to m.in. własności muzealiów, przysługującej fundacjom i stowarzyszeniom, prowadzącym własne muzea oraz obowiązków związanych z ochroną i ewidencjonowaniem zbiorów muzealnych. Ustawa o muzeach uwzględnia szczególny status muzeów nieposiadających osobowości prawnej, w tym muzeów organizacji pozarządowych, np. w aspekcie regulaminów tych muzeów,

do których stosuje się odpowiednio przepisy o statutach muzeów.

Poza tworzeniem muzeów organizacje pozarządowe mogą angażować się w działalność muzealną poprzez współpracę z muzeami, tworzoną przez inne podmioty, w szczególności z muzeami państwowymi i samorządowymi. Współdziałanie w tym muzealnym zakresie dotyczy zasadniczo tych fundacji i stowarzyszeń, które w zakresie swoich celów statutowych mają realizację zadań związanych ze sferą kultury i dziedzictwa narodowego, w tym zwłaszcza z ochroną zabytków lub rozwojem muzealnictwa.

W szczególności fundacje mogą być tworzone przez osoby zainteresowane prowadzeniem działalności pożytku publicznego w celu finansowego wspierania muzealnictwa lub określonych muzeów. Stowarzyszenia mogą zaś powstawać w celu grupowania osób o wspólnych zainteresowaniach i potrzebach, w tym osób wykonujących określone zawody, związane z działalnością muzeów albo osób będących miłośnikami określonych miejscowości lub regionów, którym poświęcone są konkretne muzea, np. regionalne.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, współpraca, fundacje, stowarzyszenia, muzea organizacji pozarządowych.

Rafał Golał

Radca prawny, zatrudniony w Biurze Obsługi Prawnej MKiDN; arbiter Sądu Polubownego do Spraw Domen Internetowych przy Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji; autor licznych publikacji prasowych i książkowych na tematy związane z prawem kultury, własności intelektualnej, cywilnym, gospodarczym i podatkowym.