

Tomasz Brzezicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-1048-1402

brzoza@umk.pl

Aleksandra Głowczewska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-3898-8822

apensz@umk.pl

Charakter prawny opłaty za wstęp do muzeum*

Wstęp. Zagadnienia ogólne

Przedmiotem opracowania jest określenie charakteru prawnego opłaty za korzystanie z muzeum, którą ustala się i nakłada na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach¹. Kwestia odpłatności za korzystanie za szeroko rozumiane usługi publiczne może wzbudzać kontrowersje. Konieczność jej ustalenia, a także wysokość może wpływać na dostępność pewnych dóbr o charakterze niematerialnym, a ustanowienie tejże odpłatności na odpowiednim poziomie może stanowić o dostępności pewnych usług.

Tytułowe zagadnienie dotychczas nie było przedmiotem opracowań o charakterze naukowym lub popularnonaukowym. W zasadzie milczą na ten temat dostępne na rynku komentarze do ustawy o muzeach².

* Opracowanie powstało w ramach prac zespołu badawczego problematyki prawnej kultury i dziedzictwa narodowego, funkcjonującego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 385, dalej jako u.m. lub ustawa.

² Zob. Z. Cieślak, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, K. Zeidler, *Ustawa o muzeach. Komentarz, Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021; P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2012. Jedynie Katarzyna Zalaśńska w tym zakresie słusznie zauważa: „Zaznaczyć jednak należy, że orzekający w sprawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest powołany wyłącznie do badania stosunków, jakie zachodzą między konsumentami a przedsiębiorcami. Tymczasem muzeum nie jest przedsiębiorcą [!], ale zakładem administracyjnym (...)” – K. Zalaśńska, *Co zwiedzający może, a muzeum musi. Uwagi prawnika na marginesie zakazu fotografowania w muzeach*, „Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej” 2014, nr 1, s. 199–206. Status muzeum jako przedsiębiorcy został także zakwestionowany w doktrynie prawa publicznego. Monika Drela i Maciej Trzciniński wyrażają wątpliwości co do „zasadność uznania muzeum za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 481 kc. W myśl tego przepisu

Kwestia odpłatności za wstęp do muzeów publicznych była także przedmiotem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE), w których stwierdzono: „Dyskryminacja turystów zagranicznych w wieku powyżej 21 lat, która jest skutkiem stosowania w Państwie Członkowskim przepisów o wstępie do muzeów państwowych zapewniających darmowy wstęp do muzeum jedynie obywatelom tego Państwa, obcokrajowcom posiadającym tam miejsce zamieszkania oraz młodym osobom poniżej 21 roku życia, jest, w stosunku do obywateli Wspólnoty, zabroniona (...)”³. Ponadto TSUE stwierdził, że „pozwalając na udzielanie przez lokalne lub zdecentralizowane władze państwowe korzystnych zniżek za wstęp do muzeów, zabytków, galerii, na teren wykopalisk archeologicznych, parków i ogrodów sklasyfikowanych jako publiczne zabytki, wyłącznie na korzyść obywateli i osób mających miejsce zamieszkania na terytorium tych władz zarządzających wskazanymi miejscami o wartości kulturowej, którzy są w wieku powyżej 60 lub 65 lat, i wyłączając z tego rodzaju korzyści turystów, którzy są obywatelami innych Państw Członkowskich i osób niezamieszkałych w tym państwie, którzy spełniają te same obiektywne wymagania wiekowe, Państwo Członkowskie nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z art. 12 i 49 WE”⁴. Powyższe orzeczenia zapadły przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, jednak powinny być respektowane również przez polskie muzea.

Wysokość opłat za wejście do muzeum jest zróżnicowana i waha się od kilku⁵ do nawet kilkuset złotych⁶, co w sytuacji odwiedzin muzeum przez kilkusobową rodzinę może stanowić już znaczny wydatek dla budżetu domowego.

przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 par. 1 kc, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Zgodnie bowiem z art. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiąganie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów” – M. Drela, M. Trzciniński, *Zakaz fotografowania w regulaminie muzeum – komentarz do Wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 maja 2010*, „Ochrona Zabytków” 2009, vol. 62, nr 4(247), s. 83. Zob. także wyrok SOKiK z 5 marca 2010 r., sygn. akt XVII Amc 1145/09, „Monitor Sądowy i Gospodarczy” 2010, Nr 147, poz. 9641.

³ Wyrok TSUE z 15 marca 1994 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii*, skarga nr C-45/93, ECR 1994, Nr 3, poz. I-911.

⁴ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włosa*, skarga nr C-388/01, ECR 2003, Nr 1B, poz. I-721.

⁵ Muzeum Narodowe w Warszawie – ceny biletów na ekspozycje stałe: normalny – 20 zł, ulgowy – 10 zł (stan na: 4.05.2024).

⁶ Muzeum na Wawelu – opcja Szlakiem Królów Polskich: Najwspanialsze Wystawy Zamku Wawelskiego z przewodnikiem: dorosły – od 189 zł, uczeń z legitymacją (13–24 – osoby do 18 lat muszą odwiedzać z opiekunem, który powinien nabyć własny bilet) – od 164 zł.

Status muzeum w polskim porządku prawnym

Muzeum zostało zdefiniowane w art. 1 u.m. jako jednostka organizacyjna nienastawiona na osiąganie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Definicję legalną uzupełnia otwarty⁷ katalog zadań zawarty w art. 2 u.m. Zadania te składają się na realizację podstawowego celu postawionego przed muzeami, jakim jest wypełnianie misji muzealnej. Misja muzealna to pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem cele muzeum i zakres jego działalności, zgodny z przepisami u.m.⁸ Granice misji muzealnej są wyznaczone przez definicję legalną muzeum. Jak wskazują Ziemowit Cieślik i Irena Lipowicz, „w przypadku podmiotów prywatnych realizujących misję muzealną granice tej misji określają taki obszar ich (zasadniczo) swobodnych działań, wyrażających się w realizowaniu przysługujących im wolności i praw, który podlega regulacji ustawy o muzeach. W przypadku podmiotów publicznych realizujących misję muzealną, które z założenia nigdy nie działają swobodnie, ponieważ ich działalność podporządkowana jest rygorom konstytucyjnej zasady legalizmu”⁹.

Misja muzealna realizuje się przede wszystkim w organizowaniu wystaw przez muzea¹⁰, choć nie jest to jedyne zadanie tych podmiotów, a katalog zadań zawiera się w art. 2 u.m. Obecnie realizacja misji muzealnej jest jednak inna niż w poprzednich stuleciach. Wiek XXI przyniósł ograniczenie tradycyjnego, dawnego sposobu postrzegania muzeum. Ochrona zbiorów, ich gromadzenie, konserwacja i organizowanie wystaw przestały być jedynym zadaniem muzeum. Uczestnik muzeum staje się odbiorcą aktywnym, nie jest tylko obserwatorem¹¹. Stąd w muzeach pojawiają się coraz częściej multimedialne ekspozycje, orga-

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 16 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/Ke 431/19, Lex nr 2775866; wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 1860/17, Lex nr 2447146.

⁸ M. Niezabitowski, *Czy muzeum potrzebuje nowej definicji?*, [w:] M. Wysocki (red.), *I Kongres Muzealników Polskich*, Warszawa 2015, s. 35–46. Por. A. Tołysz, *Muzeum w procesie. Wybrane tendencje w muzealnictwie XX wieku*, „Muzealnictwo” 2020, nr 61, s. 96 i nast., DOI: 10.5604/01.3001.0014.2477; Z. Cieślik, I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślik, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, K. Zeidler, op. cit., art. 1.

⁹ Z. Cieślik, I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślik, I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździewicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, K. Zeidler, op. cit., art. 1.

¹⁰ P. Gwoździewicz-Matan, *Muzeum – pojęcie i zadania*, [w:] eadem, *Umowa użyczenia muzeum w prawie prywatnym*, 2015, Lex; eadem, *Przedmiot ochrony*, [w:] M. Jagielska, M. Pazdan, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, 2017, Lex.

¹¹ K. Zalańska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 105 i cytowana tam literatura.

nizowane są lekcje muzealne, gry terenowe, inne formy rozrywki. Zadania postawione przed muzeami są tożsame dla wszystkich typów muzeów, bez względu na podmiot organizatora muzeum. Wykonywanie misji muzealnej i świadczenie usług z zakresu kultury przez muzea stanowią zadania publiczne¹².

Muzeum może być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jednostka utworzona przez organy administracji rządowej nosi miano muzeum państwowego, a muzeum samorządowe stanowi jednostka utworzona lub przejęta przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z kolei muzea utworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie zostały nazwane wspólnym mianem w przepisach u.m. W doktrynie prawniczej oraz muzealniczej określa się je mianem muzeów prywatnych¹³.

Muzea publiczne jednoznacznie definiuje się w doktrynie jako zakład administracyjny realizujący zadania z zakresu administracji świadczącej¹⁴. Niewątpliwie posiada ono cechy zakładu administracyjnego w rozumieniu klasycznych koncepcji prezentowanych w doktrynie prawa administracyjnego¹⁵. Statusu zakładu administracyjnego nie należy jednak ograniczać wyłącznie do muzeów publicznych. Z uwagi na wykonywanie zadania publiczne status ten należy rozszerzyć także na muzea organizowanej przez osoby fizycznej, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej¹⁶. Usługi świadczone przez muzea mają w większości charakter niematerialny i są skierowane do ogółu społeczeństwa¹⁷. Istotny pozostaje fakt nienastawienia na zysk, korespondujący zarówno z definicją legalną muzeum z art. 1 u.m., jak i z cechą zakładu administracyjnego, który nie powinien dążyć do osiągnięcia zysku i być utożsamiany z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą¹⁸. Sytuacja, w której zakład publiczny, w tym muzeum, wprowadza opłaty za świadczone usługi w celu osiągnięcia zysku, jest, jak wskazuje Stanisław Biernat, pierwszym krokiem do prywatyzacji zadań publicznych¹⁹. Dodatkowo muzeum może tworzyć prawo zakładowe, a więc jednostronnie

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1316/20, Lex nr 3243418.

¹³ K. Zalasińska, *Muzea publiczne...*, s. 135.

¹⁴ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 123–124; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 111–115..

¹⁵ Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 67. Por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32, s. 203; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 96–98.

¹⁶ Cyt. za: A. Głowczewska, *Muzeum niepubliczne. Analiza administracyjnoprawna*, Toruń 2024 [w druku].

¹⁷ K. Zalasińska, *Muzeum publiczne...*, s. 133–136.

¹⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 169.

¹⁹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 39–40.

kształtować sytuację prawną swoich użytkowników²⁰. Dysponuje w związku z tym władztwem organizacyjnym i zakładowym, których granice powinien jednak wyznaczać cel postawiony przed muzeum. Kształtowanie stosunków między podmiotem muzeum a jego użytkownikami jest możliwe dzięki tworzonym statutom, regulaminom oraz wydawanym poleceniom²¹.

Warto wskazać na pogląd Zbigniewa Czarnika i Jerzego Posłusznego, według których „wydaje się, że dzisiaj najważniejszą przydatność należy widzieć w podziale zakładów publicznych na: państwowe, samorządowe i prywatne”²². Autorzy za słuszną uznają konstatację, że przymiotnik „publiczny” ma się odnosić przede wszystkim do charakteru zadań, jakie zakład poprzez swoją działalność realizuje. W Polsce poglądy takie były prezentowane także w okresie powojennym, m.in. przez Stanisława Kasznicę²³ czy Jerzego Starościaka²⁴. Na poparcie powyższego należy wskazać, po pierwsze, że muzeum niepubliczne wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej (należy podkreślić: identyczne z zadaniami wykonywanymi przez muzea publiczne). Polegają one na urzeczywistnianiu tożsamej misji, przez którą realizują konstytucyjne prawo każdego obywatela do korzystania z dóbr kultury. Po drugie, muzea niepubliczne dysponują władztwem zakładowym, które uznaje się za część władztwa administracyjnego²⁵. Należałoby przyjąć za właściwe definiowanie władztwa zakładowego jako „uprawnienie do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych przez akty o charakterze ogólnym (regulaminy) i indywidualnym (polecenia) kierowane do użytkowników zakładu”²⁶. Po trzecie, organ administrujący, którym jest dyrektor muzeum niepublicznego, pełni funkcje tożsame z funkcjami dyrektora muzeum publicznego. Organ ten dysponuje władztwem zakładowym, które realizuje się m.in. w wydawaniu regulaminu zwiedzania i funkcjonowania muzeum. Po czwarte, między użytkownikiem muzeum niepublicznego a muzeum niepublicznym nawiązuje się identyczny stosunek jak w przypadku muzeum publicznego. Zwiedzający staje się podporządkowany aktom prawa zakładowego i może zostać poddany

²⁰ Kwestia ta była przedmiotem dyskusji w gronie prawników i muzealników w związku z wydanym przez SOKiK orzeczeniem z 5 marca 2010 r., sygn. akt Am C 1145/09, w sprawie zakazu fotografowania. Por. K. Zalańska, *Co zwiedzający...*, s. 199 – 200; eadem, *Muzeum publiczne...*, s. 130–131.

²¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] M. Dyl, K. Jaroszyński, Z.K. Niewiadomski, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Cherka, Z. Czarnik, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 468. Por. J. Jendrośka, *Zakład administracyjny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 165.

²² Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 455.

²³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1946, s. 86.

²⁴ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 66.

²⁵ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 466.

²⁶ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 178. Por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 489.

przymusowi w przypadku niepodporządkowania się przepisom tych aktów, np. regulaminowi zwiedzania. Dodatkowo, choć nie definiuje to samego zakładu administracyjnego, muzeum niepubliczne może posiadać i niejednokrotnie posiada w swoich zasobach zbiory równie cenne jak w muzeum publicznym. Może o tym świadczyć fakt, że do Państwowego Rejestru Muzeów wpisano muzea niepubliczne, podczas gdy nie wszystkie muzea publiczne znajdują się w tym rejestrze. Wpis do rejestru świadczy o wysokim poziomie posiadanych zbiorów, które często cenniejsze od publicznych pozostają w rękach prywatnych.

Powstaje zatem pytanie, jakie prawo reguluje kwestie dostępności – wstępu do muzeum, a zatem wyjaśnienia wymaga, czy jest to regulacja o charakterze publicznoprawnym, tworzona w ramach władztwa zakładowego, czy może regulacja o charakterze prywatnoprawnym.

Regulacja prawna opłaty za wstęp do muzeów

W okresie międzywojennym kwestia opłaty za korzystanie (wstęp) z muzeum nie była regulowana na poziomie ustawowym. Przepisy ustawy o opiece nad muzeami publicznymi²⁷ nie wspominały o kwestiach odpłatności za wstęp do muzeum. Powyższa regulacja miała zresztą charakter „kadłubowy”, bowiem składała się tylko z siedmiu artykułów. Z wyjątkiem definicji muzeum publicznego i ustanowienia nad nim nadzoru nie zawierała szczegółowych przepisów związanych z funkcjonowaniem muzeum. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach²⁸ – ustawa nie zawierała regulacji dotyczących odpłatności za korzystanie z muzeum i jego zasobów, zaś ograniczała się jedynie do aspektów ustrojowych oraz ochrony dóbr kultury, w tym zabytków.

W praktyce problem ten nie doczekał się kompleksowego opracowania, zaś problematyka odpłatności za korzystanie z muzeum była rozwiązywana praktycznie na poziomie aktów wewnętrznych wydawanych przez organy muzeum. Brak regulacji publicznoprawnej w zasadzie przesądzał o tym, że opłata była należnością cywilnoprawną.

Sytuacja diametralnie się zmieniła wraz z wejściem w życie 4 lutego 1997 r. ustawy o muzeach. Wspomnianym aktem prawnym wprowadzono kilka zasad dotyczących odpłatności za muzeum. Po pierwsze, dzięki ustawie dodano generalną zasadę odpłatności za muzeum. *Expressis verbis* zostało to wyrażone w art. 10 ust. 1 u.m., zgodnie z którym wstęp do muzeów jest odpłatny. Oznacza to, że zasadą jest wprowadzenie opłaty za sam wstęp do muzeum, nie zaś za oglądanie eksponatów czy zwiedzanie. Opłata w takim za-

²⁷ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz.U. Nr 32, poz. 279).

²⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (t.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150).

kresie nie jest związana z innymi niż wstęp czynnościami. Sam przepis art. 10 ust. 1 u.m. w analizowanej części nie pozwala na zróżnicowanie opłaty ze względu na obiektywne czynniki, takie jak wiek, płeć czy obywatelstwo (z zastrzeżeniem możliwości przyznania ulgi). Należy wręcz uznać, że brak wprowadzenia opłaty za wstęp do muzeum byłby działaniem niezgodnym z prawem, zaś zwolnienie z takiej opłaty powinno być dopuszczalne przepisami prawa. Odpłatność w tym zakresie dotyczy każdego rodzaju muzeum.

Bezpłatność wstępu może zostać wprowadzona tylko w sytuacjach ustawowo przewidzianych i powinna się ograniczać do ściśle wymienionych w ustawie sytuacji. Wynika to z faktu, że ustawa wprost przewiduje możliwość nieodpłatności za wstęp do muzeum, gdy podmiot tworzący muzeum tak postanowi (art. 10 ust. 1 u.m. *in fine*). Ustawodawca w tym zakresie przyznał pełną swobodą w zakresie możliwości wyłączenia odpłatności za wstęp do muzeum. Wydaje się, że nieodpłatność wprowadzona przez założyciela muzeum może mieć charakter generalny lub zostać dokonana *ad hoc*, np. w odniesieniu do pewnych dni czy rodzajowo określonych osób. Druga sytuacja, w której wstęp do muzeum może być bezpłatny, nie jest uzależniony od woli założyciela muzeum i wynika bezpośrednio z przepisów, które o charakterze powszechnie obowiązującym, bowiem na podstawie art. 10 ust. 5 u.m. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Rady do Spraw Muzeów, ustali w drodze rozporządzenia wykaz państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny, ze względu na szczególny charakter historyczny i edukacyjny tych muzeów. Aktualnie jest to rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny²⁹, gdzie wymienia się trzy muzea: Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu, Państwowe Muzeum na Majdanku w Lublinie, Muzeum Stutthof w Sztutowie³⁰.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny (Dz.U. poz. 1158).

³⁰ Należy zauważyć, że w przeszłości takich muzeów było znacznie więcej (w 1999 r. ich liczba wynosiła 13). Muzeami bez opłat za wstęp były: Państwowe Muzeum Oświęcim-Brzezinka; Państwowe Muzeum na Majdanku; Muzeum Stutthof w Sztutowie; Państwowe Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy; Centralne Muzeum Jeńców Wojennych w Łambinowicach-Opolu; Muzeum Martyrologiczne w Żabikowie; Muzeum Walki i Męczeństwa w Palmirach – Oddział Muzeum Historycznego m. st. Warszawy; Muzeum na Pawiaku, w Alei Szucha i w X Pawilonie Cytadeli Warszawskiej – Oddziały Muzeum Niepodległości w Warszawie; Muzeum Lubelskie w Lublinie – Oddział Martyrologii „Pod Zegarem”; Muzeum Martyrologii w Zamościu-Rotunda – Oddział Muzeum Okręgowego w Zamościu; Muzeum Martyrologii Alianckich Jeńców Wojennych w Żaganii – Oddział Muzeum Ziemi Lubuskiej w Zielonej Górze; Muzeum Walki i Męczeństwa w Treblince – Oddział Muzeum Okręgowego w Siedlcach; Muzeum Martyrologii w Chełmie nad Nerem – Oddział Muzeum Okręgowego w Koninie. Zob. zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie wykazu państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny (M.P. z 1997 r., Nr 40, poz. 412).

Drugą zasadą dotyczącą opłaty za wstęp do muzeum jest zasada nieodpłatności raz w tygodniu. Bezpłatność dotyczy jednak tylko wejścia na wystawy stałe. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.m. w jednym dniu tygodnia wstęp na wystawy stałe muzeów jest nieodpłatny. Powyższa zasada dotyczy zarówno muzeów publicznych (państwowych i samorządowych), a także muzeów niepublicznych (prywatnych) i ma charakter obligatoryjny. W tej sytuacji ogranicza władztwo zakładowe muzeum i odgórnie (ustawowo) nakazuje wprowadzenie dnia bezpłatnego. Dzień bezpłatny jest więc obligatoryjny niezależnie od statusu muzeum, gdyż obejmuje zarówno muzea publiczne, jak i niepubliczne. Zdania na ten temat są w doktrynie podzielone³¹.

Dwie kolejne zasady dotyczą tylko muzeów państwowych (muzeów utworzonych przez organy administracji rządowej – art. 5 ust. 2 u.m.). Muzea państwowe są zobowiązane do wprowadzenia ulg za wstęp do muzeum (art. 10 ust 3a u.m.) oraz zwolnień z opłaty za wstęp do muzeów państwowych (art. 10 ust 3a u.m.). W muzeach państwowych wprowadzenie ulg i zwolnień ma charakter obligatoryjny, gdyż wynika bezpośrednio z przepisów ustawy. Dopuszczalne jest wprowadzenie takich instytucji w muzeach samorządowych lub prywatnych. W odniesieniu do tych ostatnich nie istnieje jednak mechanizm, który nakazywałby zróżnicowanie opłaty za wstęp do muzeum.

Nawet pobieżna ocena regulacji prawnej w zakresie opłat za wstęp do muzeum pozwala na stwierdzenie, że zasady wprowadzenia opłaty są zdeterminowane przepisami prawa publicznego. Dodatkowo należy wskazać, że to dyrektor jako organ muzeum ustala i podaje do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, wysokość opłat za wstęp do muzeum oraz dzień bezpłatnego wstępu do muzeum. Ponadto dyrektor muzeum może zwolnić z opłat za wstęp (art. 10 ust. 3 u.m.).

Pojęcie opłaty w polskim systemie prawnym

W polskim systemie brak jest legalnej definicji opłaty, co nie oznacza, że pojęcie to nie posiada materialnych desygnatów wynikających z całego systemu norm prawa publicznego i prawa finansów publicznych. Takie pojęcie opłaty może mieścić się z szeroko rozumianym pojęciem daniny publicznej. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP (przed 1997 r.). Według Teresy Dębowskiej-Romanowskiej „obywatele ponoszą różnego rodzaju ofiary związane z funkcjonowaniem państwa i jego istnieniem, lecz nie wszystkie one mają na celu utrzymanie państwa. »Ofiara« może bezpośrednio dotyczyć tylko obywateli (osób fizycznych, które zawarły umowę społeczną). Natomiast

³¹ K. Zalańska, *Muzea publiczne...*, s. 136; R. Golat, *Jak założyć prywatne muzeum*, „Muzealnictwo” 2008, nr 49, s. 14.

»obciążenie publiczne« to świadczenie pieniężne, jakie ponoszą obywatele i osoby prawne, a także inne osoby fizyczne, na których z mocy prawa publicznego ciąży obowiązek ponoszenia tych świadczeń, jako odpowiednik ochrony, z jakiej korzystają te podmioty, działając na terytorium tego państwa»³².

Obciążenie publiczne przybiera szereg postaci, które przybierają formę danin publicznych. W literaturze przyjmuje się, że „ukształtowany historycznie system źródeł prawa finansowego opiera się na przeświadczeniu, iż zasady finansów publicznych powinny być normowane w konstytucji państwa, natomiast uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe oraz procedura ich realizacji muszą być unormowane w aktach pochodzących od parlamentu (w ustawach)”³³. Podkreśla się wręcz, że „istotne, powiększenie ciężarów publicznych oznacza pomniejszenie sfery praw i wolności obywatelskich, i odwrotnie. Sfery te zatem muszą być traktowane łącznie, a nie odrębnie. To zaś wymaga przyjęcia wyrażonej hierarchii wartości, tzn. udzielenia odpowiedzi na pytanie, która z tych wartości – prawa i wolności obywatelskie, czy ciężary publiczne – zajmują wyższą pozycję. Odpowiedź na to pytanie nie powinna budzić żadnych wahań i wątpliwości: w państwie demokratycznym pozycję tę zajmują prawa i wolności obywatelskie, a nie ciężary publiczne”³⁴. Oznacza to, że nakładana przez państwo danina publiczna jest zawsze obowiązkiem ograniczającym sferę praw i wolności. Przepisy dotyczące danin nie powinny być interpretowane rozszerzająco lub zawężająco.

Podstawę prawną umożliwiającą nałożenie obowiązku w postaci daniny publicznej względem państwa należy upatrywać w przepisach ustawy zasadniczej. Dotyczy to także opłat administracyjnych, których prawo nakładania powinno znajdować podłoże w przepisach Konstytucji RP. Aktualnie podstawowe znaczenie dla możliwości nakładania danin publicznych mają dwa przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁵, tj. art. 84 i art. 217³⁶. Zgodnie z art. 84 ustawy zasadniczej każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, natomiast z art. 217 wynika, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Wprawdzie wprost o daninach publicznych stanowi tylko art. 217 Konstytucji RP, nie ma jednak wątpliwości, że mieszczą się one w pojęciu „ciężarów i świadczeń publicznych” występującym w art. 84 Konstytucji RP.

³² T. Dębowska-Romanowska, *Prawo daninowe – podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*. Cz. I, „Glosa” 1996, nr 11, s. 2.

³³ C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 110.

³⁴ E. Smoktunowicz, *Spór o charakter prawny danin publicznych*, „Glosa” 1997, nr 4, s. 1.

³⁵ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁶ Por. D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 25 i nast.

Wprowadzenie instytucji daniny publicznej do Konstytucji RP powoduje, że samo to pojęcie pozostaje w sferze zainteresowań prawa konstytucyjnego, gdzie w pewnym uproszczeniu prawo daninowe jest analizowane w odniesieniu do kategorii obowiązków publicznych³⁷. Agnieszka Bień-Kacała wprost stwierdza, że „władztwo daninowe jest kategorią należącą do suwerenności wewnętrznej państwa, a w szczególności wiąże się ze zwierzchnictwem terytorialnym oraz personalnym i oznacza w zasadzie nieograniczoną możliwość nakładania przez Państwo danin publicznych, w celach przede wszystkim fiskalnych, na podmioty znajdujące się na terytorium państwa lub w inny sposób z nim powiązane”³⁸. Tworzenie prawa daninowego powinno wiązać się ze szczególną starannością ustawodawcy z uwagi na fakt, że „ustawodawca daninowy, czyli autorytet nakładający daniny publiczne, powinien wykazać się szczególną uczciwością względem społeczeństwa. Mamy tu bowiem do czynienia ze swoistą zależnością między większością rządzącą a wyborcami. Z drugiej zaś strony stosunek ten jest obciążony dużą dozą represyjności”³⁹.

Powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych jest kategorią konstytucyjną i w takim też kontekście należy ją interpretować. Traktowana jest jako podstawowy obowiązek jednostki, czyli istotny zarówno z punktu widzenia interesów jednostki, jak i społeczeństwa czy państwa⁴⁰. Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że wszyscy korzystający z opieki prawnej państwa powinni być przygotowani do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych niezbędnych do jego utrzymania. Jest to gotowość do ponoszenia ciężarów i świadczeń nie tylko incydentalnych i okazjonalnych, lecz przede wszystkim stałych oraz powtarzalnych⁴¹. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, tak jak inne konstytucyjne powinności, posiada swoje granice. Wynikają one z przyczyn naturalnych, a konkretnie ze zdolności do poniesienia obciążenia. Granicą jest także dopuszczalny zakres ingerencji państwa w sferę wolności jednostki, jak również powinność innego rodzaju oraz znaczenie pojęć użytych do regulacji obowiązku⁴².

Z kolei art. 217 Konstytucji RP ustanawia zasadę ustawowej regulacji danin publicznych, zaś jego interpretacja wymaga uwzględniania treści art. 84 ustawy zasadniczej. Należy podkreślić, że w Konstytucji RP nie ma definicji pojęcia „daniny publiczne”. Pewne normatywne doprecyzowanie in-

³⁷ Zob. A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005; A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 319.

³⁸ A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa...*, s. 31.

³⁹ Eadem, *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 541.

⁴⁰ Eadem, *Zasada władztwa...*, s. 37.

⁴¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe – część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 123.

⁴² A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa...*, Toruń 2005, s. 37–38.

stytucji daniny publicznej o charakterze pieniężnym, wynikające z aktu rangi ustawy, wprowadza ustawa o finansach publicznych⁴³. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p. dochodami publicznymi są: daniny publiczne, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

W literaturze przyjmuje się, że w konstrukcji opłaty zawiera się indywidualna powinność do zapłaty za konkretne świadczenie niepieniężne otrzymywane przez podmiot ją wnoszący⁴⁴. Cechą opłaty (w odróżnieniu od podatku) jest jej ekwiwalentność. Opłatę płacimy za coś co powoduje po stronie płacącego pewnego przysporzenia. W odniesieniu do opłaty za wstęp do muzeum ekwiwalentnością zapłaty opłaty byłby wstęp do muzeum. Ponadto w „doktrynie nie ma jednolitego poglądu przede wszystkim co do przedmiotu opłaty publicznej, tj. co do tego, czy przedmiotem tej opłaty mogą być tylko czynności urzędowe organów publicznych, czy może nią być objęta działalność jednostek sektora publicznego (zakładów użyteczności publicznej)”⁴⁵. Przyjmuje się, że „za najbardziej typową i najstarszą kategorię uważa się opłaty za usługi wykonywane przez podmioty reprezentujące państwo, w tym opłaty za realizowane czynności urzędowe”⁴⁶.

Odnosząc powyższe do opłaty za wstęp do muzeum, należy uznać, że wprowadzenie opłaty za wstęp do muzeum znajduje podstawę prawną w art. 10 u.m. W tym zakresie został spełniony wymóg wynikający z art. 217 Konstytucji RP, jakim jest możliwość wprowadzenia daniny publicznej – opłaty w drodze ustawy. W takim ujęciu opłata za wstęp do muzeum jest daniną publiczną, za którą zwiedzający („wstępujący do muzeum”) uzyskuje ekwiwalent w postaci możliwości usługi, jaką jest możliwość zwiedzania muzeum jako zakładu administracyjnego.

Wprowadzenie (ustanowienie) opłaty następuje na podstawie jednostronnego aktu dyrektora muzeum, który ustala i podaje do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, wysokość opłat za wstęp (art. 10 ust. 3 u.m.). Dyrektor działa tutaj jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, który został wyposażony we władztwo administracyjne (oraz za-

⁴³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.).

⁴⁴ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 133.

⁴⁵ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 11.

⁴⁶ Z. Ofiarski, *Opłata paszportowa – charakter prawny, konstrukcja, funkcje i przeznaczenie wpływów*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2023, nr 1(11), s. 19; także: D. Antonów, *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 3, s. 371.

kładowe) polegające na możliwości swobodnego kształtowania wysokości opłaty za wstęp do muzeum⁴⁷. Pewnym mankamentem przyjętego rozwiązania jest brak ustawowych przesłanek, na podstawie których dyrektor powinien ustalić wysokość opłaty. Wydaje się, że nie jest to jednak problem praktyczny, gdyż autorzy niniejszego opracowania nie spotkali się z zakwestionowaniem wysokości opłaty za wstęp do muzeum. Powyższe może oznaczać, że wprowadzane w praktyce opłaty nie tworzą materialnej bariery wstępu do muzeum i nie są w tym zakresie kwestionowane.

Przyjmując, że opłata za wstęp do muzeum jest opłatą stanowiącą daninę publiczną, właściwą drogą do jej zaskarżenia byłaby droga sądowo-administracyjna. W takim zakresie ustalenie przez dyrektora muzeum wysokości opłaty należałoby uznać za akt z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁴⁸. Takie podejście umożliwia zakwalifikowanie takiego działania jako podlegającego kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁹. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.

⁴⁷ M. Drela, *Wykonywanie zadań publicznych przez muzea jako przesłanka wyłączenia ochrony prawnoautorskiej informacji o zasobach publikowanych w Internecie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 1–2, s. 463.

⁴⁸ Zarządzenie nr 14/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r. Dyrektora Muzeum Literatury im. Adama Mickiewicza w Warszawie, <https://muzeumliteratury.pl/cennik/> (data dostępu: 5.05.2024); szczegółowe warunki korzystania z usług Muzeum Śląskiego, <https://muzeumslaskie.pl/wp-content/uploads/2023/04/SZCZEGOLOWE-WARUNKI-KORZYSTANIA-Z-USLUG-MUZEUM-SLASKIEGO.pdf> (data dostępu: 5.05.2024); zarządzenie nr 8/2023 Dyrektora Muzeum Treblinka. Niemiecki nazistowski obóz zagłady i obóz pracy (1941–1944) z siedzibą w Wólce Okrąglik z dnia 14 września 2023 r., <https://muzeumtreblinka.eu/wp-content/uploads/2023/09/regulamin.pdf> (data dostępu: 5.05.2024); zarządzenie nr DOP.014.1.35.2023 Dyrektora Muzeum Okręgowego z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie opłat za wstęp na ekspozycje stałe i czasowe do oddziałów Muzeum, zajęcia, warsztaty, pokazy, prelekcje, oprowadzania, filmy, pokazy oraz inne usługi dostępne dla zwiedzających oraz ustalenia katalogu osób uprawnionych do bezpłatnego i ulgowego wstępu, https://bilety.muzeum.torun.pl/pliki/ceny_2024.pdf (data dostępu: 5.05.2024); cennik biletów dla Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach, <https://www.muzeum-motoryzacji.com.pl/pl/bilety/> (data dostępu: 5.05.2024); regulamin Zwiedzania Muzeum Podlaskiego w Białymstoku, http://muzeum.bialystok.pl/wp-content/uploads/2021/09/Regulamin-zwiedzania-oraz-prowadzenia-zaj%C4%99%C4%87-edukacyjnych-w-MPB-do-Zarz%C4%85dzenia-63_2021.pdf (data dostępu: 5.05.2024); regulamin wstępu do Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi, https://cmwl.pl/public/uploads/regulamin_wstępu_01012022.pdf (data dostępu: 5.05.2024); regulamin zwiedzania Muzeum Okręgowego w Rzeszowie, <https://www.muzeumetnograficzne.rzeszow.pl/regulaminzwiedzania/> (data dostępu: 5.05.2024).

⁴⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm.), dalej jako p.p.s.a.

z 2023 r., poz. 775 i 803), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2651 z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 615 z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Jeśli nawet przyjmie się, że sama czynność ustalenia opłaty za wstęp do muzeum nie dotyczy interesu prawnego konkretnie oznaczonego podmiotu, zainteresowany wejściem do muzeum mógłby ubiegać się od dyrektora muzeum zwolnienia z opłat za wstęp (art. 10 ust. 3 *in fine* u.m.). Odmowa zwolnienia byłaby czynnością zaskarżalną, niezależnie od faktu, czy czynność w zakresie zwolnienia byłaby podejmowana przez dyrektora muzeum publicznego, czy niepublicznego. Jak już wspomniano, dokonywałby on czynności jako organ zakładu administracyjnego w ramach przysługującego mu władztwa administracyjnego znajdującego podstawę prawną w przepisie rangi ustawowej.

Wydaje się, że za powyższym pośrednio przemawia także orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące podatku VAT. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł wprost, że „specyfika działalności strony skarżącej uwarunkowana jest tym, że strona skarżąca jest podmiotem działającym na szczególnej podstawie prawnej (ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawa o muzeach), realizującym cele publiczne, na co otrzymuje środki finansowe pochodzące m.in. z dotacji. Oprócz tych wpływów źródłem finansowania działalności strony skarżącej są przychody z działalności gospodarczej komercyjnej (podlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług). Realizowane przez wnioskodawcę nieodpłatne czynności wskazane we wniosku zachęcają do korzystania z dóbr kultury, edukują i wychowują. Działania te w swojej istocie nie są działaniami komercyjnymi, lecz działaniami ukierunkowanymi na realizację misji publicznej. A zatem, w odniesieniu do ww. nieodpłatnych czynności realizowanych przez stronę skarżącą, należy wskazać, że będą one przede wszystkim wyrazem realizacji jej celów statutowych, a nie realizacji celów działalności gospodarczej”⁵⁰.

Do podobnych wniosków, analizując konieczność wprowadzenia dnia bezpłatnego na podstawie art. 10 ust. 2 u.m, dochodzi Katarzyna Zalasińska i wskazuje, że „przepis art. 10 ust. 2 u.m. mógłby stanowić podstawę skargi administracyjnej, której przedmiotem byłoby niedopuszczenie do świadczeń muzeum jako zakładu administracyjnego, mimo spełnienia warunków korzystania”⁵¹. Jako podstawę prawną skargi autorka wskazuje na art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., na podstawie którego można skarżyć czynności (akty) dotyczące

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 927/22, Lex nr 3572689. Por. wyrok NSA z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt I FSK 1908/16, Lex nr 2604896; wyrok WSA w Krakowie z 8 lipca 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 555/16, Lex nr 2084431.

⁵¹ K. Zalasińska, *Muzea publiczne...*, s. 65.

uprawnień wynikających z przepisów prawa. Przyjmując jednak, że uprawnienie do wstępu do muzeum w wyznaczonym jako bezpłatnym dniu nie jest jeszcze ukształtowanym prawem, ponieważ np. dyrektor nie wyznaczył dnia, w którym wstęp na wystawę byłby nieodpłatny, ukształtowanie prawa następuje wówczas na podstawie art. 10 ust. 2 u.m. w związku z czynnością dyrektora polegającą na wyznaczeniu konkretnego dnia w tygodniu. Na podstawie przepisu ustawy zainteresowany ma prawo do tego, aby dyrektor wyznaczył taki dzień. Jeśli dyrektor takiego dnia nie wyznaczył, to pozostaje w bezczynności i ewentualnie taka bezczynność może być przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że zdaniem autorów w opłacie za wstęp do muzeum ustalonej przez dyrektora muzeum na podstawie art. 10 ust. 1 u.m. można upatrywać cech daniny publicznej, choć nienależycie uregulowanej w przepisach prawa⁵². Argumentując przyjęte stanowisko, po pierwsze, trzeba podkreślić, że powyższe stwierdzenie wpisuje się w uznanie muzeum za zakład administracyjny, niezależnie od podmiotu organizatora muzeum. Zakład ten świadczy usługi z zakresu administracji świadczącej, które są zadaniami publicznymi. W tym zakresie możliwość poboru opłaty wynika bezpośrednio z przepisów u.m. i co do zasady jest obligatoryjna.

Po drugie, usługi świadczone przez muzeum nie stanowią działalności gospodarczej. Choć pogląd taki był obecny w doktrynie⁵³, przedsiębiorcą nazwać można jedynie założyciela muzeum, prowadzącego działalność gospodarczą, z której uzyskane środki zostaną przeznaczone na utrzymanie i prowadzenie działalności muzealnej. Podstawowej działalności muzealnej nie powinno się określać mianem działalności gospodarczej z uwagi na konieczność realizacji misji muzealnej, która wyróżnia te jednostki na tle działania innych podmiotów. Muzeum, zgodnie z definicją legalną, nie może być nastawione na osiągnięcie zysku. Nie należy ograniczenia tego postrzegać jako całkowitego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jako działalności dodatkowej przez muzeum lub jego założyciela. Muzeum ma prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, jednak, stosownie do wcześniejszych uwag, nie może być to główny cel jego działań. Nie ma to tym samym odniesienia do definicji działalności

⁵² Wydaje się, że w literaturze jako opłatę publiczną kwalifikuje się opłatę za wstęp do parków narodowych – zob. A. Gawrysiak-Zabłocka, *Opłaty za wstęp do polskich parków narodowych*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 3(20), s. 313.

⁵³ A. Żurawik, *Muzeum jako przedsiębiorca i jego działalność usługowa*, [w:] A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Warszawa 2014, s. 278–283.

gospodarczej (art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁴), zgodnie z którą musi być to działalność zarobkowa, a więc nastawiona na maksymalizowanie zysku. Zysk uzyskany z dodatkowej działalności gospodarczej muzeum powinien być, zgodnie z art. 9 u.m., w całości przeznaczony na cele statutowe jednostki.

Po trzecie, opłata za wstęp do muzeum została wprowadzona w drodze ustawy, a jej charakter jest obligatoryjny. Bezpłatność wstępu może być wprowadzona tylko w sytuacjach ustawowo przewidzianych i powinna się ograniczać do sytuacji ściśle określonych w ustawie.

Mankamentem przyjętego rozwiązania normatywnego jest fakt, że u.m. nie określa czynników wpływających na wysokość opłaty za wstęp do muzeów, co w praktyce może nie być wystarczające dla ochrony praw osoby korzystającej z usług (wstępu) muzeum. Aktualnie wysokość opłaty jest uzależniona od dyskrecyjnej władzy dyrektora muzeum i niczym niezdeterminowana. Trudno jest bowiem upatrywać przesłanek do ustalenia wysokości opłaty w misji muzealnej, dopełniającej definicję legalną (art. 2 u.m.), którą ma spełniać muzeum.

Wątpliwości mogą także powstać w zakresie możliwości wprowadzenia innych niż ustawowe zwolnień i ulg. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 217 Konstytucji RP przyznawanie ulg i umorzeń następuje w drodze ustawy. W powyższym zakresie ulgi i zwolnienia dotyczą tylko muzeów państwowych, nie zaś innych kategorii muzeów, co w praktyce doprowadzałoby wręcz do absurdalnych sytuacji, jakoby muzea inne niż państwowe (samorządowe i niepubliczne) nie mogły wprowadzać takich instytucji. Wydaje się, że – w świetle tych wątpliwości – najkorzystniejsze byłoby wprowadzenie rozwiązania, w którym dyrektor muzeum miałby fakultatywną możliwość zastosowania ulgi bądź zwolnienia z opłaty za wstęp do muzeów, także w odniesieniu do muzeów niepaństwowych. Można sądzić, że przyjęte w przepisach u.m. rozwiązanie jest związane z tym, iż ustawa ta weszła w życie przed wejściem w życie Konstytucji RP, dlatego twórcy ustawy nie wzięli pod uwagę rozwiązań konstytucyjnych, aczkolwiek na przestrzeni lat nie dokonano stosownych zmian w tym zakresie.

Poczynione rozważania mogą być kontrowersyjne i budzić wątpliwości z uwagi na dotychczas przyjęty sposób postrzegania opłaty za wstęp do muzeum jako opłaty o charakterze prywatnoprawnym, jednakże jest to problem warty dostrzeżenia i wymagający szerszej dyskusji.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 z późn. zm.

Wykaz literatury

- Antoniak P., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Antonów D., *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 3.
- Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wyd. UW, Wrocław 2017.
- Bień-Kacała A., *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, TNOiK, Toruń 2005.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa–Kraków 1994.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1984.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2017.
- Cennik biletów dla Muzeum Motoryzacji i Techniki w Otrębusach, <https://www.muzeum-motoryzacji.com.pl/pl/bilety/>.
- Cieślik Z., Gredka-Ligarska I., Gwoździewicz-Matan P., Lipowicz I., Matan A., Zeidler K., *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] M. Dyl, K. Jaroszyński, Z.K. Niewiadomski, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Cherka, Z. Czarnik, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo daninowe – podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*. Cz. I, „Glosa” 1996, nr 11.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe – część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Drela M., *Wykonywanie zadań publicznych przez muzea jako przesłanka wyłączenia ochrony prawnoautorskiej informacji o zasobach publikowanych w Internecie*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2015, nr 1–2.
- Drela M., Trzeciński M., *Zakaz fotografowania w regulaminie muzeum – komentarz do Wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 maja 2010*, „Ochrona Zabytków” 2009, vol. 62, nr 4(247).
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa 1970.
- Gawrysiak-Zabłocka A., *Opłaty za wstęp do polskich parków narodowych*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 20(3).
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Głowczewska A., *Muzeum niepubliczne. Analiza administracyjnoprawna*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2024 [w druku].
- Golat R., *Jak założyć prywatne muzeum*, „Muzealnictwo” 2008, nr 49.
- Gwoździewicz-Matan P., *Muzeum – pojęcie i zadania*, [w:] eadem, *Umowa użyczenia muzealium w prawie prywatnym*, 2015, Lex.
- Gwoździewicz-Matan P., *Przedmiot ochrony*, [w:] M. Jagielska, M. Pazdan, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Popiołkowi*, 2017, Lex.

- Jendroška J., *Zakład administracyjny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Księgarnia Akademicka, Warszawa 1946.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
- Leoński Z., *Materiałne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Niezabitowski M., *Czy muzeum potrzebuje nowej definicji?*, [w:] M. Wysocki (red.), *I Kongres Muzealników Polskich*, NCK, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Wyd. UAM, Poznań 1969.
- Ofiarski Z., *Opłata paszportowa – charakter prawny, konstrukcja, funkcje i przeznaczenie wpływów*, „*Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*” 2023, nr 1(11).
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Regulamin wstępu do Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi, https://cmwl.pl/public/uploads/regulamin_wstępu_01012022.pdf.
- Regulamin zwiedzania Muzeum Okręgowego w Rzeszowie, <https://www.muzeumetnograficzne.rzeszow.pl/regulaminzwiedzania>.
- Regulamin zwiedzania Muzeum Podlaskiego w Białymstoku, http://muzeum.bialystok.pl/wp-content/uploads/2021/09/Regulamin-zwiedzania-oraz-prowadzenia-zaj%C4%99%C4%87-edukacyjnych-w-MPB-do-Zarz%C4%85dzenia-63_2021.pdf.
- Smoktunowicz E., *Spór o charakter prawny danin publicznych*, „*Glosa*” 1997, nr 4.
- Starościk J., *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.
- Szczegółowe warunki korzystania z usług Muzeum Śląskiego, <https://muzeumslaskie.pl/wp-content/uploads/2023/04/SZCZEGOLOWE-WARUNKI-KORZYSTANIA-Z-USLUG-MUZEUM-SLASKIEGO.pdf>.
- Tołysz A., *Muzeum w procesie. Wybrane tendencje w muzealnictwie XX wieku*, „*Muzealnictwo*” 2020, nr 61.
- Zalasińska K., *Co zwiedzający może, a muzeum musi. Uwagi prawnika na marginesie zakazu fotografowania w muzeach*, „*Zbiór Wiadomości do Antropologii Muzealnej*” 2014, nr 1.
- Zalasińska K., *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Żurawik A., *Muzeum jako przedsiębiorca i jego działalność usługowa*, [w:] A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Difin, Warszawa 2014.

Summary

Legal nature of the museum entrance fee

Keywords: administrative law, museums' law, fee, museum entrance fee, public levy.

The subject of the study is to determine the legal nature of the fee for using the museum, which is established and imposed based on the provisions of the Act of November 21, 1996, on museums. The aim of the article is to discuss the features of the entrance fee to museums and to demonstrate that this fee has the characteristics of a public tribute. The titular problem has yet to be the subject of studies so far. The authors concisely discussed the concept of a fee in Polish administrative law. They pointed out the issue of the obligatory nature of charging a fee for admission to museums and the actions related to determining the fee amount. Doubts about possibly challenging this fee or its amount have been signalled. The authors pointed out the problems associated with improper solutions adopted for exemptions and discounts in the discussed fee.