

Novine u upravljanju javnim muzejskim ustanovama

doc. dr. sc. DRAGAN ZLATOVIĆ*

U članku prikazujemo temeljne novine glede obavljanja muzejske djelatnosti u statusnom i upravljačkom smislu kako bismo upoznali stručnu i zainteresiranu javnost o nastalim promjenama. Značajnije promjene odnose se na promjenu naziva upravnoga tijela muzeja, obvezu biranja visokoobrazovanih članova upravnih vijeća, redefiniranje stručnog vijeća, te ojačavanje upravljačke uloge ravnatelja muzeja, propisivanjem uvjeta pri izboru ravnatelja za zanimanja izvan muzejske struke.

1. UVOD

Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 8. ožujka 2018., utvrdila je i uputila u legislativni postupak Nacrt prijedloga Zakona o muzejima, a Hrvatski sabor je 29. lipnja 2018. donio Zakon o muzejima (Nar. nov., br. 61/18; u nastavku teksta: Zakon) kojim se u bitnom mijenja regulativa o muzejima. Prije donošenja novog Zakona, u Republici Hrvatskoj važeću opću regulativu u području muzejske djelatnosti činili su sljedeći propisi:

Zakon o muzejima (Nar. nov., br. 110/15)

Pravilnik o očevidniku muzeja, te muzeja, galerija i zbirki unutar ustanova i drugih pravnih osoba (Nar. nov., br. 96/99)

Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju (Nar. nov., br. 115/01)

Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja muzejske dokumentacije o muzejskoj građi (Nar. nov., br. 108/02)

Pravilnik o načinu i mjerilima za povezivanje u sustav muzeja Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 120/02, 82/06)

Pravilnik o stručnim i tehničkim standardima za određivanje vrste muzeja, za njihov rad, te za smještaj muzejske građe i muzejske dokumentacije (Nar. nov., br. 30/06)

Pravilnik o uvjetima i načinu stjecanja stručnih zvanja u muzejskoj struci (Nar. nov., br. 97/10, 112/11).

Prije važećim Zakonom o muzejima, iz 2015., u glavnim odredbama nije bitno mijenjan pravni režim u obavljanju muzejske djelatnosti u odnosu na razdoblje koje mu je prethodilo. Imajući na umu proces digitalizacije muzejske

građe i dokumentacije te niz strukovnih i tehnoloških promjena u obavljanju muzejske djelatnosti, proizašla je potreba za jasnoćom zakonodavstva, njihovim redefiniranjem i sustavnijim nomotehničkim rješenjima zbog lakše pravne interpretacije pojedinih odredbi koje izražavaju osnovni smisao Zakona (ratio legis). Također, zbog navedenih postupaka javila se nužnost usklađenoga postupanja s muzejskom, arhivskom i knjižničnom građom. U Očevidniku muzeja i galerija te muzeja, galerija i zbirki unutar pravnih osoba kao i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju muzejsku djelatnost, službenog registra Ministarstva kulture Republike Hrvatske, upisano je 156 pravnih osoba registriranih za obavljanje muzejske djelatnosti. S obzirom na navedeno, bilo je potrebno urediti uvjete za obavljanje muzejske djelatnosti, uzimajući u obzir određene posebnosti i specifičnosti u obavljanju muzejske djelatnosti, da bi se uklonile prepreke za daljnji razvoj muzejske djelatnosti, utemeljene na stručnim i profesionalnim standardima prema kojima bi svi oblici obavljanja djelatnosti mogli biti i formalno-pravno mogućii.

Ratio novog Zakona je osiguravanje obavljanje muzejske djelatnosti kao javne službe u sklopu sustava muzeja Republike Hrvatske, te uređenje muzejske djelatnosti u svrhu zaštite i očuvanja hrvatske kulturne i prirodne baštine i njezine dostupnosti javnosti.

2. NOVINE U OPĆOJ REGULATIVI STATUSA MUZEJA I MUZEJSKE DJELATNOSTI

Novim Zakonom uređuju se uvjeti i način obavljanja muzejske djelatnosti, ustrojstvo i djelokrug muzeja, pribavljanje i obrada muzejske građe i vođenje muzejske dokumentacije te druga pitanja od značenja za obavljanje muzejske djelatnosti u svrhu zaštite i promicanja općeljudske i nacionalne kulturne i prirodne baštine (čl. 1. st. 1. Zakona).

Muzejska djelatnost obuhvaća poslove nabave muzejske građe, istraživanja, stručne i znanstvene obrade te njezine sistematizacije u zbirke, zatim trajne zaštite muzejske građe, mu-

zejske dokumentacije i baštinskih lokaliteta i nalazišta u svrhu osiguranja dostupnosti, obratovanja, tumačenja i predstavljanja javnosti muzejske građe kao kulturnoga materijalnog i nematerijalnog dobra te dijelova prirode s pomoću različitih komunikacijskih oblika.

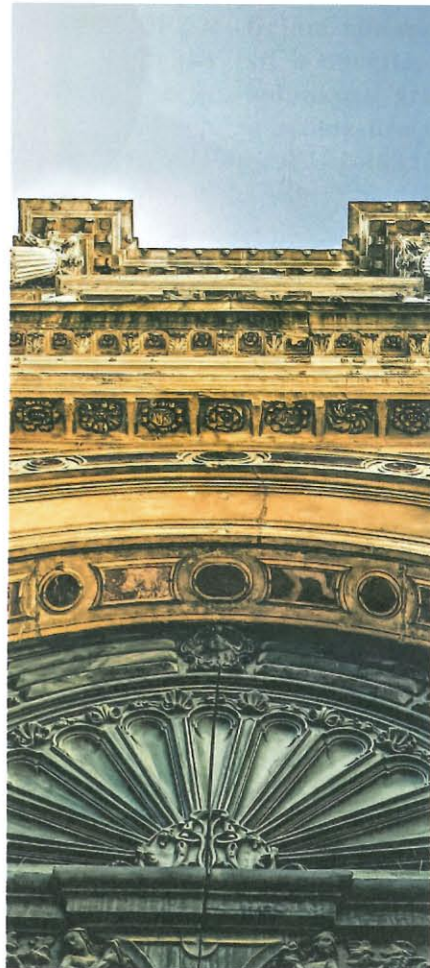
Redefiniran je pojam muzeja u odnosu na važeću regulativu, tako da se pod pojmom muzej podrazumijeva pravna osoba ili ustrojstvena jedinica pravne osobe (muzej u sastavu) koja obavlja muzejsku djelatnost u svrhu proučavanja, obrazovanja i uživanja u materijalnoj i nematerijalnoj baštini čovječanstva i njegova okoliša, u službi društva i njegova kulturnoga i gospodarskoga razvitka, otvorena za javnost. Muzejom se smatra i svaka pravna osoba ili ustrojstvena jedinica pravne osobe koja u svome nazivu ima naziv "galerija" i "zbirka", a obavlja muzejsku djelatnost prema odredbama novoga Zakona.

U novom Zakonu jasno je izvršena diferencijacija muzeja na javne i privatne muzeje, ovisno o osnivaču tih pravnih osoba. Tako je javni muzej onaj muzej kojemu je osnivač Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe u njihovu pretežitom vlasništvu, dok je privatni muzej onaj muzej kojemu je osnivač druga pravna ili fizička osoba (čl. 3. st. 1. t. 3. i 4. Zakona).

Muzejsku djelatnost, sukladno odredbama predloženog novoga Zakona može obavljati muzej, pravna osoba unutar koje je muzej ili druga pravna osoba upisana u sudski ili drugi registar. Muzej uz temeljnu djelatnost može obavljati i druge djelatnosti, sukladno posebnim propisima.

Svi se muzeji povezuju u Sustav muzeja Republike Hrvatske radi primjene jedinstvenoga stručnog pristupa obavljanju muzejske djelatnosti. Matičnu djelatnost, kao organizirani oblik stručnoga djelovanja, provode matični muzeji s pomoću Sustava muzeja Republike Hrvatske.

Prema novoj regulativi, muzej se može osnovati kao ustanova, zaklada, udruga ili trgovačko društvo, osim ako Zakonom nije drukčije određeno.



Upravno vijeće i stručno vijeće određeni su kao fakultativna tijela muzeja na način da je obveza ustrojavanja vezana za kriterij broja zaposlenika u određenom javnom muzeju

3. NOVINE O USTROJSTVU I UPRAVLJANJU MUZEJOM

Novi Zakon uvodi i niz novina u zakonska po- glavlja o ustrojstvu i upravljanju muzejom.

Ustrojstvo i upravljanje muzejom uređuje se statutom i/ili drugim općim aktom muzeja, odnosno općim aktom pravne osobe u čijem je sastavu, a u skladu sa zakonom i aktom o osniva-

Javni muzej, kao ustanovu, može osnovati Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Privatni muzej može osnovati druga pravna i fizička osoba. Muzej vjerske zajednice može osnovati vjerska zajednica. Više osnivača koji mogu samostalno osnovati javni muzej, odnosno više osnivača koji mogu osnovati samostalno privatni muzej ili muzej vjerske zajednice, može osnovati privatni muzej, a međusobna prava i obveze osnivača uređuju se ugovorom. Javni muzej mogu zajednički osnovati Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i fizička i pravna osoba, a međusobna prava i obveze osnivača uređuju se ugovorom. Pravna osoba može osnovati muzej u sastavu kao svoju podružnicu, odnosno kao svoju ustrojstvenu jedinicu. Sukladno tome muzejsku djelatnost u Republici Hrvatskoj mogu obavljati i strani muzeji, čime se osigurava sloboda pružanja usluga, sukladno Zakonu o uslugama (Nar. nov., br. 80/11). Dakle, privatni muzeji koji su upisani u sudski ili drugi registar mogu obavljati djelatnost u Republici Hrvatskoj.

Muzej se može osnovati ako je osnivač, sukladno standardima iz Zakona, osigurao: muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju relevantnu za vrstu muzeja koji se osniva, prostor za obavljanje djelatnosti, opremu i sredstva za rad te sustav osiguranja za zaštitu muzejske građe i muzejske dokumentacije, rad stručnih djelatnika kao i plan rada i razvitka muzeja. Iznimno se izložbena galerija može osnovati ako su ispunjeni svi navedeni uvjeti osim muzejske građe. Postojanje uvjeta za osnivanje muzeja utvrđuje rješenjem ministarstvo nadležno za poslove kulture prema prethodno pribavljenom mišljenju Hrvatskoga muzejskog vijeća. Osnivač muzeja dužan je pribaviti rješenje o postojanju uvjeta za osnivanje muzeja prije traženja upisa u sudski ili drugi registar. Protiv rješenja ministarstva nadležnog za poslove kulture žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom pred nadležnim upravnim sudom.



Za vršitelja dužnosti ravnatelja javnoga muzeja može se, bez provođenja javnoga natječaja, imenovati osoba koja ima obrazovanje propisano za redoviti postupak imenovanja i koja ne mora biti djelatnik javnoga muzeja

činu imenuje osnivač iz reda istaknutih kulturnih, javnih, znanstvenih djelatnika, pravnih, ekonomskih i financijskih stručnjaka. Jednoga bira stručno vijeće, a ako ono nije osnovano, biraju ga stručni muzejski djelatnici iz svojih redova, te jednoga člana biraju svi radnici, sukladno zakonu kojim se uređuju radni odnosi (čl. 23. st. 2. Zakona).

Za člana upravnoga vijeća osnivač može imenovati osobu koja ima završen diplomski sveučilišni ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili s njim izjednačen studij. Da-

kle, ovdje se uvodi novi kriterij kod imenovanja članova upravnog vijeća muzeja koji nije bio prethodno reguliran u prijašnjim propisima. Naime, sada član upravnog vijeća muzeja može biti samo osoba koja ispunjava kriterij stručne sprema, utvrđen eksplicitno u Zakonu. Inzistira se na visokoj obrazovanosti članova tog vijeća. Način izbora članova upravnoga vijeća, trajanje mandata, donošenje odluka i druga pitanja u svezi s radom upravnoga vijeća, uređuju se statutom javnoga muzeja. Dakle, ovdje je primijenjeno načelo iz Zakona o knjižnicama (Nar. nov., br. 105/97, 5/98, 104/00 i 69/09) gdje se također autonomnim propisima ostavlja regulacija trajanja mandata članova upravnog vijeća, za razliku od Zakona o kazalištima (Nar. nov., br. 71/06, 121/13 i 26/14) gdje je trajanje mandata članova kazališnog vijeća određeno ex lege na četiri godine.

Prema čl. 24. Zakona, upravno vijeće ima sljedeće ovlasti:

- usvaja programe rada i razvitka javnoga muzeja na prijedlog ravnatelja i uz pribavljeno mišljenje stručnoga vijeća, a ako ono nije osnovano, uz mišljenje stručnih muzejskih djelatnika, te nadzire njihovo izvršavanje
- usvaja financijski plan i godišnji obračun te izvješće o izvršenju programa rada i razvitka javnoga muzeja
- donosi statut uz prethodnu suglasnost osnivača, odnosno osnivača s većinskim udjelom
- donosi druge opće akte javnoga muzeja, sukladno statutu
- obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom.

Te nadležnosti ostale su gotovo nepromijenjene u odnosu na nadležnosti koje je imalo muzejsko vijeće prema Zakonu o muzejima iz 2015.

Javnim muzejom upravlja ravnatelj. Ravnatelj predstavlja i zastupa javni muzej u pravnome prometu i pred tijelima državne vlasti te obavlja druge poslove predviđene zakonom, aktom o osnivanju i statutom (čl. 25. Zakona). Dakle, ravnatelj je zakonski zastupnik javnoga muzeja prema zakonskim ovlastima, što se dodatno osnažuje odlukom o osnivanju muzeja, odnosno statutom javnog muzeja. U sklopu svojih nadležnosti ravnatelj organizira i vodi rad i poslovanje javnog muzeja, predlaže program rada i razvoja, vodi stručni rad i odgovara za stručni rad javnog muzeja, te obavlja druge poslove predviđene zakonom, aktom o osnivanju, statutom i drugim autonomnim aktima javnog muzeja. Ako javni muzej nema upravno vijeće, ravnatelj obavlja i poslove koji ulaze u ovlasti upravnog vijeća temeljem zakona.

Ravnatelja javnoga muzeja kojemu je osnivač Republika Hrvatska, imenuje i razrješuje ministar nadležan za kulturu (čl. 26. st. 1. Zakona). Ako je Republika Hrvatska suosnivač javnoga muzeja, ravnatelja imenuje i razrješuje ministar nadležan za kulturu, uz prethodno pribavljeno mišljenje suosnivača (čl. 26. st. 2. Zakona).

Ravnatelja javnoga muzeja kojemu je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imenuje i razrješuje osnivač, odnosno više osnivača sporazumno na prijedlog

* profesor na Veleučilištu u Šibeniku / Polytechnic of Šibenik

upravnoga vijeća (čl. 26. st. 3. Zakona). Način imenovanja i razrješenja ovog ravnatelja iz opisane situacije pobliže se uređuje statutom i ugovorom osnivača. Postavlja se pitanje tko donosi odluke o imenovanju i razrješenju ravnatelja javnog muzeja u ime osnivača ako se radi o osnivaču – jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: JLP(R)S), je li to u nadležnosti predstavničkog tijela osnivača ili općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Odredbom čl. 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov., br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15 i 123/17) propisano je da predstavničko tijelo JLP(R)S-a, između ostalih ovlasti, osniva javne ustanove od interesa za tu jedinicu, a odredbom čl. 48 propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje i razrješava predstavnika JLP(R)S-a u tijelima javne ustanove, osim ako posebnim zakonom nije drukčije uređeno.

Iz navedenoga neprijeporno proizlazi da je u nadležnosti izvršnog tijela JLP(R)S-a imenovanje i razrješenje predstavnika osnivača u upravno vijeće muzeja. Kako u novom Zakonu nije eksplicitno predviđeno da predstavničko tijelo osnivača donosi odluku o imenovanju i razrješenju ravnatelja muzeja, za razliku od odredbe u čl. 25. Zakona o kazalištima, tako se u praksi pojavilo pitanje može li u tom smislu odlučiti i tijelo izvršne vlasti JLP(R)S-a, ako je tako

predviđeno u statutu osnivača. Ipak, smatramo da tu nema dvojbe. Naime, za muzejske ustanove *lex generalis* je Zakon o ustanovama, koji u čl. 38. načelno određuje da ravnatelja ustanove imenuje i razrješava upravno vijeće ustanove, a da se zakonom ili aktom o osnivanju može odrediti da ravnatelja javne ustanove imenuje Vlada Republike Hrvatske, nadležno ministarstvo ili predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dakle, ovdje se eksplicitno određuje da odluku o imenovanju u takvoj situaciji može donijeti isključivo predstavničko tijelo JLP(R)S-a, a ne izvršno tijelo JLP(R)S-a. Neovisno o tome, čini nam se da je to trebalo biti preciznije regulirano u samom Zakonu, kako bi se izbjegle sporne situacije o ovom pitanju, primjerice u slučaju neusklađenosti statuta javnog muzeja i statuta JLP(R)S-a.

Ravnatelja javnoga muzeja u kojem je zaposleno do pet zaposlenika, kojemu je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imenuje i razrješuje osnivač, odnosno

više osnivača sporazumno, a način imenovanja i razrješenja pobliže se uređuje statutom i ugovorom osnivača (čl. 26. st. 5. Zakona). Osnivač, odnosno jedan od osnivača utvrđen aktom o osnivanju, statutom ili ugovorom, raspisuje i javni natječaj za imenovanje ravnatelja u konkretnom slučaju. U ostalim slučajevima javni natječaj za imenovanje ravnatelja javnoga muzeja raspisuje i provodi javni muzej, a ako to ne učini u propisanom roku, natječaj će raspisati osnivač.

Ravnatelj javnoga muzeja imenuje se na mandat od četiri godine i može biti ponovno imenovan (čl. 26. st. 9. Zakona). Ako osnivač, odnosno osnivači, ne obave razrješenje i imenovanje ravnatelja javnoga muzeja kojemu je istekao mandat ili ovlast vršitelja dužnosti ravnatelja javnoga muzeja, tijelo nadležno za provedbu nadzora nad zakonitošću rada i općih akata javnoga muzeja razriješi će dužnosti ravnatelja i imenovati vršitelja dužnosti ravnatelja, bez provođenja javnoga natječaja do imenovanja ravnatelja, odnosno vršitelja dužnosti ravnatelja od strane osnivača.

Prema čl. 26. st. 11. Zakona, ravnateljem javnoga muzeja može se, na temelju predloženoga četverogodišnjeg programa rada, imenovati osoba koja ima završen diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili s njim izjednačen studij, najmanje pet godina rada u muzeju ili najmanje deset godina rada u kulturi, znanosti

ili obrazovanju, odlikuje se stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima te ispunjava druge uvjete propisane statutom.

Iznimno od navedenoga, ako se na ponovljeni natječaj ne javi osoba koja ima propisane uvjete, za ravnatelja javnoga muzeja može se, na temelju predloženoga četverogodišnjeg programa rada, imenovati osoba koja ima završeno propisano obrazovanje, najmanje jednu godinu rada u muzeju ili najmanje pet godina rada u kulturi, odlikuje se stručnim, radnim i organizacijskim sposobnostima te ispunjava druge uvjete propisane statutom. Time se željelo, u odnosu na prijašnje rješenje, ojačati upravljačku ulogu ravnatelja muzeja, propisivanjem uvjeta pri izboru ravnatelja za zanimanja izvan muzejske struke.

Za vršitelja dužnosti ravnatelja javnoga muzeja, od sada će se moći, bez provođenja javnoga natječaja, imenovati osoba koja ima obrazovanje propisano za redoviti postupak imenovanja, a na ovu dužnost može se imenovati i osoba koja nije djelatnik javnoga muzeja. Novi Zakon predviđa

da muzej u sastavu ima i voditelja. Voditelj muzeja u sastavu pravne osobe, kojoj je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, mora ispunjavati iste uvjete kao i ravnatelj javnoga muzeja, a imenuje ga i razrješuje tijelo upravljanja pravne osobe u sastavu koje je muzej (čl. 27. Zakona).

Također, uređena su i pitanja vezana uz ustroj stručnog vijeća kao posebnog tijela javnog muzeja, a ta obveza ovisi o broju zaposlenika muzeja (čl. 28. Zakona). Tako, ako muzej ima pet i više zaposlenih tada ima i stručno vijeće. U sklopu svojih ovlasti stručno vijeće raspravlja o stručnim pitanjima rada muzeja, razmatra i predlaže programe rada, razmatra izvješća o radu, daje mišljenja i prijedloge u svezi s načinom i organizacijom obavljanja poslova iz djelatnosti muzeja, razvojem djelatnosti te obavlja i druge stručne poslove u skladu sa statutom muzeja. Stručno vijeće muzeja u pravilu čine svi stručni muzejski djelatnici muzeja, osim ako statutom muzeja, odnosno pravne osobe u čijem je sastavu muzej, nije određen drukčiji sastav stručnoga vijeća. Na taj se način ostavlja mogućnost da se statutom muzeja propiše da stručno vijeće ima ograničeni broj članova, odnosno da ga ne čine svi stručni muzejski djelatnici muzeja, nego samo posebno izabrani.

Budući da se prema pravnoj prirodi radi o kolegijalnom tijelu ustanove, bilo bi logičnije da takva iznimka od načelnog pravila glede sastava stručnog vijeća muzeja nije predviđena u Zakonu, posebice zato što Zakon ne sadržava odredbe o načinu izbora članova stručnog vijeća muzeja u takvoj situaciji limitiranog broja članova, jer se otvara mogućnost različitih rješenja i neprincipijelnosti. Stručni muzejski djelatnici odgovorni su za obavljanje svih stručnih poslova javnih muzeja za koje su zaduženi ili su stekli odgovarajuća stručna muzejska zvanja. Ministar nadležan za kulturu donosi rješenje o stjecanju viših stručnih muzejskih zvanja i drugih viših zvanja u muzejskoj struci, u skladu s odredbama posebnog pravilnika uz stručno mišljenje Hrvatskoga muzejskog vijeća. Protiv tog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom pred nadležnim upravnim sudom. Stručna muzejska zvanja i druga zvanja u muzejskoj djelatnosti te uvjete i način njihova stjecanja propisuje pravilnikom ministar nadležan za kulturu (čl. 29. Zakona).

4. ZAKLJUČAK

Novim Zakonom ponovno se u sustav upravljanja muzejima u Republici Hrvatskoj vraćaju upravna vijeća, doduše s više nadzornih nego upravnih funkcija, dok je redefinirana pozicija stručnih vijeća.

Nadalje, osnažuje se upravljačka uloga ravnatelja muzeja, uz preciznije propisivanje uvjeta za njihovo imenovanje te položaj vršitelja dužnosti ravnatelja muzeja. Zaključno napominjemo da novinu u zakonodavstvu, u ovom području, predstavlja i uvođenje središnjeg matičnog tijela za muzeje – Muzejski dokumentacijski centar, kao ustanove kojoj je osnivač Republika Hrvatska, a čija bi uloga bila organizacija i koordinacija rada muzeja unutar organiziranog sustava.



Stručno vijeće muzeja čine svi stručni muzejski djelatnici muzeja, a statutom muzeja, odnosno pravne osobe u čijem je sastavu muzej, moguće je ograničiti sastav stručnoga vijeća