

Joanna Ablewicz*

Wpływ administracji publicznej na funkcjonowanie instytucji kultury – aspekty organizacyjne

Impact of public administration on the functioning of cultural institutions – organizational aspects

Abstract. This article discusses the organizational dependence of cultural institutions on their organizers, i.e. ministers, heads of central offices and local government units. The cultural organizer fulfils the role of administrator of a cultural institution, as its existence depends on him. First, he or she defines the purpose of the cultural institution, then issues an act on its establishment (in which its object of activity is defined, inter alia), adopts its statutes, equips the institution with property and resources to start and conduct its activity, appoints and dismisses its director, finances it, and finally may merge, divide, co-manage the cultural institution or liquidate it. The organizer is also obligated to provide the cultural institution with the resources necessary to start cultural activities and to maintain the facility in which those activities are carried out. The paper argues that the organizers of cultural institutions often treat them as their property, interfere in their activities, use their property free of charge and assign them tasks arbitrarily, without any legal empowerment. The statutes and other acts of selected cultural institutions analysed here, as well as the jurisprudence of administrative courts, allow us to conclude that cultural institutions still do not have organizational independence, and in fact their organizational dependence on the organizer is considerable, and consequently their duties, which they are obliged to fulfil without any basis for doing so, are also high.

Keywords: cultural institution – cultural activities – public administration – statutes of cultural institutions – rules of procedure – organizational dependence

* Publishing House C.H.Beck sp. z o.o., Poland | Wydawnictwo C.H.Beck sp. z o.o., Polska, <https://orcid.org/0009-0004-2331-056X>, e-mail: joanna.ablewicz@beck.pl.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Podmiotami, które prowadzą taką działalność, są m.in. instytucje kultury². Stosownie do art. 8 i art. 9 d.k.u., instytucjami kultury są zarówno państwowe instytucje kultury (tworzone przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym), jak i samorządowe instytucje kultury (tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego; prowadzenie takiej działalności jest ich podstawowym celem statutowym o charakterze obowiązkowym³). Instytucje te są formami organizacyjno-finansowymi działalności kulturalnej organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (JST)⁴. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 i ust. 4 d.k.u., państwo oraz JST sprawują mecenat nad działalnością kulturalną, który polega na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Należy jednak zauważyć, że „[a]dministracja centralna w mniejszym stopniu powinna być organizatorem instytucji kultury, a bardziej skupić się na pełnieniu funkcji rozważnego mecenasa i promotora aktywności w obszarze kultury”⁵.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 87 ze zm., dalej „d.k.u.”.

² Zgodnie z art. 3 ust. 1 d.k.u. działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jednak tylko podmioty utworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego są instytucjami kultury i ich misje oraz cele są przedmiotem opracowania.

³ Jednostki samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do ministrów i kierowników urzędów centralnych, muszą tworzyć samorządowe instytucje kultury w celu prowadzenia działalności kulturalnej – zob. art. 7 Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.), dalej: „s.g.u.” oraz np. art. 19 Ustawy z dnia 27 VI 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2393 ze zm.), dalej „b.u.”.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 1 IX 2014 r., sygn. akt II FSK 2009/12, Legalis nr 1061046. W wyroku tym NSA stwierdził również, że w przypadku osób prawnych, osób fizycznych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działalność kulturalna takiego pośrednictwa nie potrzebuje, może być bowiem przez te podmioty prowadzona bezpośrednio.

⁵ J. Głowacki et al., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, s. 32, <https://instytutkorfantego.pl/wp-content/uploads/2019/02/Finansowanie-kultury-i-zarzadzanie-instytucjami-kultury-oprac.-zbiorowe.pdf> (dostęp: 2 III 2024).

Organizator kultury pełni funkcję administratora instytucji kultury, od niego zależy bowiem jej byt. Najpierw określa cel instytucji kultury, potem wydaje akt o jej utworzeniu (w którym określa m.in. jej przedmiot działania), uchwała statut, wyposaża instytucję w mienie i środki na rozpoczęcie i prowadzenie działalności, powołuje i odwołuje jej dyrektora, finansuje ją, a wreszcie może połączyć, podzielić, współprowadzić instytucję kultury czy dokonać jej likwidacji. Organizator musi także zapewnić instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 d.k.u.)⁶, jak i oczywiście do kontynuowania działalności instytucji⁷. Warto przy tym podkreślić, że instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9–11 i art. 13–14 d.k.u. uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora i od tego momentu gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy instytucje kultury są samodzielne, czy też może administracja publiczna, a w szczególności organizatorzy instytucji kultury, mają decydujący wpływ na działanie instytucji w aspekcie organizacyjnym. Taka analiza jest konieczna, ponieważ wydaje się, że organizatorzy instytucji kultury często traktują je jako swoją własność, ingerują w ich działalność, bezpłatnie korzystają z ich mienia oraz wyznaczają im samowolnie, bez żadnych umocowań prawnych zadania. W opracowaniu przeanalizowane zostaną statuty i inne akty wybranych instytucji kultury, a także orzecznictwo sądów administracyjnych, które wielokrotnie korygowały błędne działania organów administracyjnych, co pozwoli na stwierdzenie, że instytucje kultury wciąż nie mają samodzielności organizacyjnej, a wręcz że ich zależność organizacyjna od organizatora jest bardzo duża, a co za tym idzie – spoczywa na nich wiele obowiązków, które zobowiązane są wypełniać bez podstaw do tego.

⁶ Warto przy tym zaznaczyć brak w d.k.u. wyjaśnienia, czym są te środki.

⁷ Tak też M. Mucha, *Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT*, „Finanse i Rachunkowość” 2015, nr 1, s. 95.

1. Organizatorzy instytucji kultury

Organizowanie instytucji kultury powinno rozpocząć się od ustalenia przez organizatora jej misji oraz celów⁸, ponieważ ma to decydujący wpływ na jej działanie i osiągnięcie przez nią sukcesu (lub jego brak). Dokładnie określona misja pozwala na realizację projektów zgodnych z celami instytucji. Niestety w d.k.u. nie określono celów, którym ma służyć instytucja kultury. Nie podano nawet ich wzorców, nie wskazano, że mają to być np. cele możliwe do realizacji⁹, co ma wpływ na jakość działania instytucji kultury, a co ważniejsze – może doprowadzić do zagrożenia „[r]ealizowania w ich ramach partykularnych interesów osób prywatnych bądź grup politycznych”¹⁰ oraz do uzależnienia od organizatora. Zapisu o celach i misji (oprócz konieczności określenia zakresu działalności) nie ma także w wymogach dotyczących statutu instytucji¹¹. Dla przykładu, cele fundacji są jasno określone w art. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹² (fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami), a z art. 3 ust. 2 tej ustawy wynika, że w oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Oczywiście w art. 1 d.k.u. zdefiniowano działalność kulturalną, podając, że polega ona na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, nie jest to jednak wystarczające dla prawidłowego i samodzielnego działania instytucji kultury, a jak zostanie wykazane poniżej, rodzi konsekwencje w zakresie wpływu organizatora na działalność instytucji kultury.

Dla przypomnienia, formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska

⁸ Zob. szerzej: J. Ablewicz, *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.

⁹ Tak D. Sieroń-Galusek, *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 12.

¹⁰ Ł. Gaweł, *Zarządzanie publicznymi instytucjami kultury w kontekście koncepcji corporate social responsibility (CSR). Społeczna odpowiedzialność muzeum*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 376, s. 51.

¹¹ Zob. art. 13 ust. 2 d.k.u.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 166 ze zm.

artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury¹³. Należy przy tym pamiętać, że wymienione formy działalności kulturalnej nie tworzą katalogu zamkniętego, mogą to być również inne formy upowszechniania kultury, do których należy zaliczyć organizowanie imprez kulturalnych, np. dożynek¹⁴. Co więcej, nie ma możliwości prowadzenia działalności w zakresie kultury w innej formie organizacyjnoprawnej niż przewidziana w d.k.u.¹⁵, nie mogą to być jednostka budżetowa czy zakład budżetowy, działające w oparciu o Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, jak również wykluczona jest działalność prowadzona w formach określonych w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷. Podstawą do takiego stwierdzenia jest fakt, że działalność JST w zakresie kultury została uregulowana w d.k.u. (a regulacje prawne w niej zawarte nie zawierają odesłania do innych ustaw), zatem jej przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów znajdujących się w g.k.u. (a zatem wyłączają stosowanie tych ostatnich co do wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej w zakresie, w jakim ta kwestia jest regulowana tymi pierwszymi przepisami¹⁸), jak również w stosunku do f.p.u.¹⁹ Wynika z tego, że unormowania zawarte w d.k.u. mają charakter kompletny i wyczerpujący, oczywiście z uwzględnieniem przepisów szczególnych, regulujących np. działalność muzeów²⁰ czy bibliotek.

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz JST organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury będące osobami prawnymi. W zakresie tworzenia państwowych instytucji kultury nie jest to obowiązek nałożony na każdego ministra czy kierownika urzędu centralnego. Można bowiem od niego odstąpić, gdy koszty związane z założeniem instytucji mogłyby negatywnie wpłynąć na realizację

¹³ Art. 2 d.k.u.

¹⁴ Tak NSA w wyroku z 17 V 2011 r., sygn. akt II OSK 378/11, *Legalis* nr 388944.

¹⁵ Tak NSA w wyroku z 4 IV 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, *Legalis* nr 123122.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1530 ze zm., dalej „f.p.u.”.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679 ze zm., dalej „g.k.u.”. Art. 1 g.k.u. stanowi, że przedmiotowa ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej JST, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

¹⁸ Wyrok NSA z 17 VI 1998 r., sygn. akt I SA 407/98, *Legalis* nr 1195616.

¹⁹ Tak NSA w wyrokach: z 4 IV 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, *Legalis* nr 123122; z 5 XII 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, *Legalis* nr 120547.

²⁰ Ustawa z dnia 21 XI 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 385 ze zm.), dalej „m.u.”.

podstawowych zadań danego organu administracji²¹. Ponadto powołana instytucja kultury powinna mieć związek z zadaniami działu, którym kieruje dany minister. Trudno przecież wymagać, aby np. minister finansów zakładał kino czy teatr, ale może już utworzyć bibliotekę zawierającą księgozbiór dotyczący działania urzędu. W zakresie organizacyjnym warto również poruszyć kwestię uprawnień Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który kieruje działem administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego²² i jest dysponentem części 24 budżetu państwa (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego). Może on wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, a także udzielać dofinansowania, w tym wydatków inwestycyjnych i bieżących, podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (za jego zgodą mogą go udzielać także państwowe instytucje kultury, których organizatorem jest ten minister)²³ czy wreszcie udzielać dotacji celowych²⁴. Wykaz instytucji kultury podległych ministrowi lub przez niego nadzorowanych jest zawarty w załączniku do obwieszczenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lutego 2019 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub przez niego nadzorowanych²⁵. Zgodnie z jego punktem II są to 53 instytucje.

Z kolei zadania w zakresie kultury należą do JST wszystkich szczebli, czyli zarówno do gminy, do powiatu (aczkolwiek powiaty mają w tym najmniejszy udział), jak i do województwa, i są to ich zadania własne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 s.g.u., zadaniem gminy są sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Art. 4 ust. 1 pkt 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁶ stanowi zaś, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym

²¹ Tak S. Gajewski, *Art. 8*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

²² Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 V 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. 2024, poz. 740).

²³ Art. 1 ust. 3, art. 28 ust. 1a d.k.u.

²⁴ Art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 3 d.k.u.

²⁵ M.P. 2019, poz. 222.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm.

w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z kolei samorząd województwa wykonuje zadania w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 14 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁷). Na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju województwa składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie (art. 11 ust. 2 pkt 7 s.w.u.). Należy przy tym podkreślić, że zadania z zakresu działalności kulturalnej mogą być realizowane wyłącznie w formie samorządowej instytucji kultury i nie mogą być wykonywane np. przez urzędy gmin²⁸. Dla JST utworzenie instytucji kultury to podstawowy cel statutowy i zadanie własne w zakresie użyteczności publicznej mające charakter obowiązkowy (art. 9 ust. 1 i ust. 2 d.k.u.)²⁹, które realizują, tworząc właśnie samorządowe instytucje kultury, będące samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której samorząd nie wspiera finansowo żadnej instytucji kultury oraz nie sprawuje opieki nad żadną z nich, niedopuszczalny jest bowiem brak zaspokajania potrzeb mieszkańców w formie zinstytucjonalizowanej³⁰. Ponadto w jednym przypadku JST nie tyle ma prawo, co musi powołać instytucję kultury – zgodnie z art. 19 ust. 2–4 b.u. istnieje obowiązek prowadzenia bibliotek (minimum jednej) przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie.

Organizatorzy mogą także na podstawie umowy zawartej między sobą tworzyć lub łączyć prowadzone przez siebie instytucje kultury, prowadzić jako wspólną instytucję kultury prowadzoną przez jednego z organizatorów instytucji kultury, jak również mają możliwość tworzyć instytucje kultury na podstawie umowy zawartej z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Ponadto organizatorzy mogą tworzyć instytucje kultury z siedzibą na terytorium RP na podstawie umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, utworzonym na podstawie prawa obcego oraz posiadającym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, pod warunkiem

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm., dalej „s.w.u.”.

²⁸ Wyrok NSA z 29 II 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12, Legalis nr 537840.

²⁹ Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Olsztynie w wyroku z 22 VII 2021 r., sygn. akt II SAB/OI 62/21, Legalis nr 2599667.

³⁰ I. Manczak, *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 4(45), s. 74.

że podmiot ten prowadzi działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponuje zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego. Stroną takiej umowy może być także osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (art. 21 d.k.u.)³¹. Oczywiście oprócz instytucji kultury, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działalność kulturalną, w sferze kultury mogą działać także podmioty prywatne czy społeczne (np. fundacje, stowarzyszenia), ale nie są one instytucjami kultury w rozumieniu d.k.u.³²

2. Akt o utworzeniu, statut i regulamin organizacyjny instytucji kultury

Najważniejsza rola przy utworzeniu instytucji kultury przypada jej organizatorowi. Wpływa on bowiem na organizację, zakres działania i potem na funkcjonowanie instytucji kultury. Aby instytucja kultury powstała i mogła działać, konieczne jest wydanie przez organizatora aktu o utworzeniu instytucji, nadanie przez niego statutu tej instytucji oraz wprowadzenie regulaminu organizacyjnego przez organ zarządzający instytucją. Co ważne, to np. gmina jest organizatorem instytucji kultury, a nie jej organy, gdyż przy uznaniu, że każdy z organów mógłby być samodzielnym organizatorem instytucji kultury, nie do zrealizowania byłyby określone w d.k.u. obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji³³.

Organizator po ustaleniu, czy ma zamiar utworzyć samodzielną instytucję kultury, czy też będzie to część innej jednostki, wydaje, zgodnie z art. 11 ust. 1 d.k.u., akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa, czy

³¹ Ustawy szczegółowe dotyczące prowadzenia działalności kulturalnej w określonej formie organizacyjnej mogą wprowadzać dodatkowe rozróżnienia. Zgodnie z art. 5 m.u. wyróżnia się muzea państwowe (tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych), muzea samorządowe (tworzone lub przejęte przez JST) i muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

³² Tak A. Mituś, *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.

³³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 XII 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1184/10, Legalis nr 422421.

dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną³⁴, czyli reguluje jej organizację i funkcjonowanie. Aktem tym dla samorządowych instytucji kultury jest uchwała organu stanowiącego JST (np. rady miasta powołująca teatr), która ma normatywny charakter, a jako akt prawa miejscowego³⁵ podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z kolei przy tworzeniu państwowej instytucji kultury niezbędne jest wydanie zarządzenia przez określony organ administracji rządowej, przykładem może być zarządzenie nr 6 Ministra Kultury z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie³⁶.

Podstawowym dokumentem, który reguluje działalność konkretnej instytucji kultury, jest jej statut³⁷, przy czym pierwszy statut stanowi załącznik do uchwały JST czy zarządzenia ministra³⁸ lub kierownika urzędu centralnego powołujących daną instytucję.

Statut zawiera (art. 13 ust. 2 d.k.u.):

1) nazwę (wskazaną w akcie o jej utworzeniu), teren działania (powinien być zdeterminowany charakterem prowadzonej działalności³⁹)

³⁴ Dla przypomnienia, są to instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie (art. 11 ust. 2 d.k.u.).

³⁵ W wyroku NSA z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12, Legalis nr 816898 uzasadniono to tym, że adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna.

³⁶ Dz.Urz. MK 2005 Nr 2, poz. 10.

³⁷ Jak zauważa A. Mituś, w przypadku muzeum są dwa rodzaje statutów, ponieważ: „[p]ierwszy statut muzeum nadawany jest jako statut muzeum w organizacji. Zawiera on postanowienia regulujące proces organizowania muzeum (obejmujący podejmowanie wszelkich działań prowadzących do otwarcia wystawy stałej) i obowiązuje do momentu zakończenia tego procesu. Za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się dzień otwarcia wystawy stałej (art. 6 ust. 3 MuzeaU). Dopiero drugi statut, nadawany po dniu zakończenia organizowania muzeum, jest statutem, jaki posiada każda instytucja kultury, tzn. statutem muzeum” (A. Mituś, op. cit.).

³⁸ Dla przykładu Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniem z 24 IV 2024 r. nadał statut Instytutowi Adama Mickiewicza, <https://iam.pl/pl/o-nas/statut-instytutu-adama-mickiewicza> (dostęp: 28 IV 2024).

³⁹ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit. Zob. też wyrok NSA z 7 XII 2010 r., sygn. akt II OSK 2142/10, Legalis nr 357008, zgodnie z którym: „[z]apis, że dzielnicowy dom kultury działa na terenie gminy oraz może działać na terenie całego kraju mieści się w pojęciu spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (np. promocja gminy przez udział w życiu kulturalnym kraju. Określenie zatem takie terenu działania

i siedzibę instytucji kultury (musi być zbieżna z siedzibą określoną w akcie o jej utworzeniu);

2) zakres jej działalności, czyli cel instytucji, określenie, w jaki sposób instytucja będzie realizowała funkcję tworzenia, upowszechniania lub ochrony kultury, czym będzie się zajmować⁴⁰. Określenie zakresu działania instytucji kultury nie może być ogólne, lecz powinno być precyzyjne i wyczerpujące⁴¹. Nie oznacza to jednak kazuistycznego unormowania w statucie zakresu działania instytucji kultury⁴². Ważne, że zakres ten musi się odnosić do celu działania, dla którego realizowania została utworzona instytucja kultury. Postanowienia statutu powinny dotyczyć zasadniczych aspektów zamierzonej działalności instytucji kultury, ponieważ jest to akt o charakterze organizacyjnym, a w takim nie należy formułować zakresu działania kompleksowo, w formie katalogu zamkniętego. Nie zawsze jest bowiem możliwe objęcie jednoznacznie normą wszystkich rodzajów działań, zdarzeń czy stanów faktycznych związanych z zasadniczym celem działalności, oznaczonym w statucie⁴³. Przy określaniu zakresu działalności można zatem użyć np. zwrotu „w szczególności”⁴⁴. Ważne, że jako podstawowego zakresu działania instytucji kultury nie można wskazać działalności niewiążącej się z kulturą w rozumieniu d.k.u., np. działalności sportowej⁴⁵;

3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Sposób powołania organów zarządzających musi być wskazany w statucie w sposób wyczerpujący⁴⁶ i kompleksowy⁴⁷. Konieczne jest

nie stanowi naruszenia prawa, ustawa o samorządzie gminnym nie nakazuje promocji gminy w sferze rozwoju kultury wyłącznie do terenu gminy”.

⁴⁰ Wyrok NSA z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 357008.

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 17 VII 2012 r., NK-N14.4131.672.2012.MW2, Legalis.

⁴² Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12, Legalis nr 816898.

⁴³ Tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 IV 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 46/13, Legalis nr 796213.

⁴⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 816899.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 20 VIII 2020 r., sygn. akt SA/OI 426/20 (Dz.Urz. Woj. War.-Maz. 2020, poz. 4637) i rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 29 I 2014 r. (NK.3.4131.14.2014.AS, Dz.Urz. Woj. Zach. 2014, poz. 511).

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 4 V 2012 r., NP.II.4131.1.156.2012, Legalis.

⁴⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) we Wrocławiu z 1 XII 2010 r., sygn. akt III SA/WR 650/10, Legalis nr 1195617. Inaczej w wyroku NSA z 9 VII 2015 r., sygn. akt II OSK 1216/15, Legalis nr 1332001, w którym stwierdzono, że: „[1.] Norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności

określenie, czy kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury się powołuje czy wyłania w drodze konkursu⁴⁸. Natomiast nie trzeba zawierać w statucie regulacji dotyczących organu doradczego, jeśli się go nie powołuje⁴⁹;

4) określenie źródeł finansowania, które muszą mieć charakter zamknięty, aby uniknąć sytuacji, gdy instytucja będzie pozyskiwać środki w sposób pozaprawny⁵⁰. Określenie przez organizatora źródeł finansowania instytucji kultury nie oznacza jednak wskazywania sposobu wydatkowania środków, miejsca ich gromadzenia czy uprawnień dyrektora w zakresie spraw finansowych⁵¹. Warto zauważyć, że statut instytucji kultury nie może określać innych zasad gospodarki finansowej danej instytucji niż zasada efektywności⁵². Ponadto, skoro zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 i ust. 2 d.k.u. instytucja gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania, może zdobywać środki trwale i pokrywa koszty bieżącej działalności oraz zobowiązania z użytkiwanych przychodów, to organizator instytucji kultury, przyjmując jej statut, nie może stanowić w przedmiocie gospodarowania takim mieniem, ponieważ kwestie te reguluje samodzielnie właśnie art. 27 ust. 1 d.k.u.⁵³;

kulturalnej nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora instytucji kultury poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy. 2. Powołany przepis zawiera jedynie upoważnienie do określenia sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych, nie stanowi zaś o obowiązku formułowania ściśle warunków, na jakich odbywać się będzie rekrutacja, czy wreszcie istotnych elementów, na jakich oparty będzie stosunek zatrudnienia". Wydaje się to jednak poglądem zbyt daleko idącym wobec regulacji art. 13 ust. 2 pkt 3 d.k.u.

⁴⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 7 VII 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 523/11, Legalis nr 385153. Zob. też podobnie wyrok WSA w Gliwicach z 4 III 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 1263/07, Legalis nr 149907.

⁴⁹ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, op. cit. Autor wskazuje, że takie stanowisko jest utrwalone w praktyce, chociaż niektóre organy nadzoru prezentują przeciwny pogląd (zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 6 VIII 2010 r., NP./II/0911/250/10 (Dz.Urz. Woj. Śląsk. Nr 156, poz. 2576).

⁵⁰ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 22 IV 2014 r., NK-N.4131.18.5.2014.RB (Dz.Urz. Woj. Doln. 2014, poz. 2213).

⁵¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 11 IV 2013 r., NK.3.4131.207.2013.AB, Legalis.

⁵² Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 9 X 2013 r., NP.II.4131.1.481.2013, Legalis.

⁵³ *Ibidem*.

5) zasady dokonywania zmian statutowych. Warto podkreślić, że niedopuszczalne jest przeniesienie kompetencji do dokonywania zmian w statucie instytucji kultury na jej dyrektora⁵⁴ oraz

6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, oczywiście jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić⁵⁵. Ten rodzaj działalności musi być działalnością poboczną⁵⁶ i adekwatną do przedmiotu realizowanych celów statutowych⁵⁷ oraz nie może kolidować z zasadniczą działalnością instytucji kultury, jaką jest działalność kulturalna⁵⁸. Ponadto środki z takiej działalności powinny być przeznaczone na realizację celów, dla których została powołana instytucja kultury, a więc na finansowanie prowadzonej przez nią działalności kulturalnej⁵⁹. Nie można przyjąć, że statut może nie zawierać żadnego uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do sposobu jej prowadzenia może odsyłać do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami⁶⁰. Zbyt ogólnikowe określenie zakresu działalności gospodarczej instytucji kulturalnej powoduje niezgodność postanowień statutu z art. 13 ust. 2 pkt 6 d.k.u.⁶¹ Niezamieszczenie stosownych zapisów w statucie oznacza brak podstawy prawnej i uniemożliwia danej instytucji podejmowanie działalności innej niż kulturalna, m.in. działalności gospodarczej⁶². Warto też pamiętać, że kwestia prowadzenia takiej działalności przez instytucje kultury może być potencjalna i odnosić się do przyszłości⁶³.

⁵⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 18 X 2013 r., NK-3.4131.553.2013.EM, Legalis.

⁵⁵ Tak np. wyroki WSA: we Wrocławiu z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923; w Gliwicach z 17 IX 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 555/18, Legalis nr 1834190.

⁵⁶ Przykładowo, muzeum w celu finansowania realizacji celów ustawowych może jako dodatkową prowadzić działalność gospodarczą (art. 9 m.u.).

⁵⁷ Tak NSA w wyroku z 2 III 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, Legalis nr 1723125.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 3 IX 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, Legalis nr 794070.

⁵⁹ A. Mituś, op. cit.

⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923.

⁶¹ Wyrok NSA z 21 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2828/19, Legalis nr 2513016.

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923.

⁶³ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, op. cit.

Wyliczenie to ma charakter zamknięty⁶⁴, zatem organizator nie może zamieszczać w treści statutu materii nieujętej w art. 13 ust. 2 d.k.u. Przykładowo, w akcie tym organizator nie może utworzyć stanowiska głównego księgowego instytucji kultury⁶⁵ czy uregulować zakresu zadań dyrektora instytucji kultury⁶⁶. Przez nadanie statutu organ realizuje swoje upoważnienie ustawowe i musi działać w jego granicach, a przekroczenie tych granic, jak również jego niepełna realizacja, oznaczają sprzeczność takiego aktu z prawem⁶⁷.

Podkreślenia wymaga fakt, że organizator nie może także w dowolny sposób samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury⁶⁸. Przykładowo, zasadne było rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały dotyczącej zmiany nazwy Gminnego Ośrodka Kultury na Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji oraz nadania mu statutu, w którym określono, że prowadzi on samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu działalności ustalonego przez dyrektora zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi jednostek organizacyjnych kultury oraz sportu, ponieważ plan ten tworzą wyłącznie jednostki organizacyjne kultury na podstawie art. 27 ust. 3 d.k.u. Przecież instytucje kultury prowadzą działalność kulturalną w formach i w zakresie wyszczególnionym w art. 2 i art. 32 ust. 1–3 d.k.u., z wyłączeniem działalności w zakresie sportu. Są odrębnymi od JST osobami prawnymi, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującymi w ramach posiadanych środków. Na prowadzoną działalność instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje podmiotowe z budżetu gminy przeznaczone na pokrycie kosztów bieżącej działalności i zobowiązań, uwzględniane w planie działalności instytucji zatwierdzanym przez

⁶⁴ Tak WSA w Opolu w wyroku z 10 I 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10, Legalis nr 348829 i WSA w Gliwicach w wyroku z 17 IX 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 580/18, Legalis nr 1833034.

⁶⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 7 IV 2012 r., NK-N11.4131.371.2012.AS2, Legalis.

⁶⁶ Wyrok NSA z 21 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2828/19, Legalis nr 2513016.

⁶⁷ Ibidem. W wyroku tym stwierdzono również, że: „[s]przeczny z prawem będzie także akt prawa miejscowego regulujący kwestie już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu. Dotyczy to nie tylko zmodyfikowania zapisów ustawowych, ale i ich powtórzenia w akcie wykonawczym. Ustawodawca, formułując bowiem określoną delegację do ustanowienia aktu hierarchicznie niższego, pozostawia upoważnionemu organowi uregulowanie kwestii nieobjętych unormowaniami rangi ustawowej”.

⁶⁸ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 20 III 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08, Legalis nr 161438.

organizatora, co wynika z treści art. 32 ust. d.k.u. Zatem finansowanie przez gminę wydatków na utrzymanie instytucji kultury może nastąpić wyłącznie w formie dotacji podmiotowej, a jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych mają obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 32 ust. 2 f.p.u.). Zasada ta dotyczy zarówno JST, jak i instytucji kultury, będącej również jednostką sektora publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 8 f.p.u.)⁶⁹.

Należy również podnieść, że np. wobec szczegółowego określenia w m.u. kwestii pokrywania przez muzeum kosztów związanych z działalnością rady muzeum, nie ma podstaw prawnych do odmiennego regulowania tej materii w statucie muzeum przez zapis, że wszelkie koszty działalności rady muzeum są pokrywane z budżetu muzeum. Brak bowiem zarówno w m.u., jak i w d.k.u. kompetencji dla stanowienia przez organizatora w statucie o tym, które koszty są pokrywane z budżetu muzeum⁷⁰.

Uchwała JST regulująca organizację instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego⁷¹ i jest wyłączną kompetencją organu uchwałodawczego JST, która nie może tego zadania scedować na inny podmiot, np. dyrektora instytucji kultury⁷². Uchwała ta jest publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷³. Z kolei statut państwowej instytucji kultury nadaje minister albo kierownik urzędu centralnego w formie zarządzenia⁷⁴.

Z kolei organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacyjnych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 d.k.u.). Pierwszy regulamin

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 3 III 2015 r., PN-II.4131.95.2015, Legalis.

⁷¹ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z 25 III 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, Legalis nr 25558929 oraz NSA w wyroku z 20 III 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, Legalis nr 222153.

⁷² Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 18 X 2013 r., NK-3.4131.553.2013.EM, Legalis, w którym zanegowano zapis uchwały Nr XXXIV/246/13 Rady Miejskiej w Resku stanowiący, że zmiany w statucie mogą być dokonywane przez Dyrektora Centrum, po uzyskaniu pozytywnej opinii Burmistrza Resku, a zatem przeniesiono na dyrektora uprawnienie do dokonywania zmian w jej statucie.

⁷³ Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 816899.

⁷⁴ Tak A. Mituś, op. cit.

musi zostać sporządzony jeszcze przed zatrudnieniem pracowników, jest on podstawą zatrudnienia, ponieważ przydziela się w nim zakresy czynności⁷⁵. Powinien zawierać przede wszystkim schemat organizacyjny instytucji kultury i określać komórki organizacyjne (jeśli są przewidziane), stanowiska pracy i ich hierarchię, kwestię zastępstw, liczbę etatów wymaganych do prawidłowego funkcjonowania instytucji⁷⁶. W instytucji kultury, w tym w bibliotece, może obowiązywać tylko jeden regulamin organizacyjny, którego treści są poszerzone o regulacje wskazane w ustawach szczególnych⁷⁷.

Zakończeniem organizowania instytucji kultury jest dokonywany przez organizatora wpis do rejestru – wówczas powstaje instytucja kultury⁷⁸, która jest odrębnym (organizacyjnie i majątkowo) od organizatora podmiotem prawa. Przy niektórych instytucjach kultury wymagane jest jeszcze podjęcie innych działań, np. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej wykaz muzeów, który zawiera nazwę muzeum, adres siedziby muzeum, nazwę podmiotu, który utworzył muzeum, a w przypadku osoby fizycznej – jej imię i nazwisko, a w przypadku muzeum rejestrowanego – datę wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów. Podmiot, który utworzył muzeum, jest zobowiązany przekazać powyższe informacje w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia utworzenia muzeum, a w razie ich zmiany – w terminie nie dłuższym niż miesiąc od zmiany (art. 5a m.u.). Dodatkowo, już w trakcie funkcjonowania muzeum trzeba dokonać jego wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów. Wpisu dokonuje minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie posiadanych przez muzeum zbiorów, zespół wykwalifikowanych pracowników, pomieszczenia i stałe źródła finansowania zapewniające realizację celów statutowych muzeum. Wpis do rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej i jest potwierdzeniem wysokiego poziomu merytorycznej działalności i znaczenia zbiorów (art. 13 m.u.).

⁷⁵ Tak J. Szulborska-Lukaszewicz, *Instytucje kultury w Polsce: specyfika ich organizacji i finansowania*, „Zarządzanie w Kulturze” 2012, nr 13(4), s. 313.

⁷⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 III 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 632/07, Legalis nr 149903.

⁷⁷ Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 XI 2011 r., PN.4131.395.2011 (Dz.Urz. Woj. War.-Maz. Nr 191, poz. 2799).

⁷⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 16 VII 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 29/08, Legalis nr 497586.

3. Zadania organizatora w zakresie mienia instytucji kultury

Jak wynika z powyższych rozważań, instytucja kultury powinna być ukształtowana i zorganizowana w taki sposób, „[a]by czyniąc zadość regulacjom prawnym, prowadzić działalność służącą realizacji założonych celów mających zaspokajać określone potrzeby. W tym zakresie niebagatelną rolę odgrywa organizator (odpowiedni organ administracji publicznej), zarówno na etapie tworzenia, jak i późniejszego funkcjonowania instytucji kultury”⁷⁹.

Podstawowym i pierwszym zadaniem organizatora jest wyposażenie instytucji kultury w mienie (nieruchomość) w drodze nieodpłatnej umowy przenoszącej własność, oddającej mienie w użytkowanie wieczyste lub nieodpłatne użytkowanie. Mienie to jest bowiem niezbędne do prowadzenia przez instytucję kultury jej działalności statutowej. O takim obowiązku stanowi zawsze akt o utworzeniu instytucji. Wyposażenie w mienie może nastąpić tylko w sposób przedstawiony powyżej, niedopuszczalne jest oddanie nieruchomości w trwały zarząd (ponieważ instytucja ta dotyczy tylko jednostek organizacyjnych określonych w art. 4 ust. 10 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁰, czyli państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, gdyż instytucja kultury posiada osobowość prawną), najem czy dzierżawę (takie mienie nie może bowiem stanowić części funduszu instytucji kultury, ponadto nie zapewnia to prawidłowego władania nieruchomością i powoduje ograniczenie samodzielności gospodarowania tym mieniem przez instytucję kultury)⁸¹. Sposób przekazania mienia ma duże znaczenie dla odpowiedzialności z nim związanej. Należy pamiętać, że utrzymanie nieruchomości we właściwym stanie technicznym obciąża w pierwszej kolejności właścicieli nieruchomości⁸². Po przekazaniu mienia instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 d.k.u.). Na marginesie

⁷⁹ A. Mituś, op. cit.

⁸⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1145 ze zm. W zakresie obowiązku wyposażenia w mienie zob. art. 51 i art. 56 tej ustawy.

⁸¹ E. Ostapowicz, *Odpowiedzialność za zobowiązania*, w: R. Barański et al., *Zarządzanie instytucją kultury*, Warszawa 2015, s. 5.

⁸² Wyrok NSA z 14 I 2009 r., sygn. akt II OSK 647/18, Legalis nr 1917250.

należy tylko wspomnieć, że na brak właściwych warunków lokalowych, będących jednym z czynników utrudniających rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty, wskazało ponad 80% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) – instytucje skarżyły się na brak remontów, brak pomieszczeń edukacyjnych przystosowanych do pracy z dziećmi i dorosłymi, co utrudniało realizację koncepcji, czy wreszcie brak powierzchni wystawienniczej⁸³. Warto również pamiętać, że obowiązki organizatora w powyższym zakresie mogą rozszerzać i uszczegóławiać przepisy ustaw szczególnych. Zgodnie np. z art. 5 ust. 4 m.u., podmioty tworzące muzea są zobowiązane zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum oraz bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom, a także sprawować nadzór nad muzeum; obowiązkiem organizatora biblioteki jest natomiast zapewnienie bibliotece takich warunków działalności i rozwoju, aby mogła realizować nałożone na nią zadania (art. 9 ust. 1 b.u.). W szczególności organizator ma obowiązek zapewnić lokal oraz środki na jego wyposażenie, na prowadzenie działalności bibliotecznej (przede wszystkim zakup materiałów bibliotecznych) i na doskonalenie zawodowe pracowników (art. 9 ust. 2 b.u.).

4. Powołanie i odwołanie dyrektora instytucji kultury

Wpływ organizatora na instytucje kultury wynika również z tego, że to on ma uprawnienie do powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury (art. 13 ust. 2 pkt 3 d.k.u.). Dyrektor instytucji kultury, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, ma obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 pkt 3 f.p.u.), to dyrektor odpowiada za realizację zadań przez instytucję kultury (art. 17 d.k.u.), a nie organizator. Na mocy aktu powołania uprawniony organ powierza kandydatowi na określony czas stanowisko kierownicze, a jednocześnie akt powołania stanowi oświadczenie woli podmiotu powołującego o nawiązaniu stosunku pracy⁸⁴. Powołanie dyrektora instytucji kultury oznacza powołanie na stanowisko w rozumieniu art. 68 Ustawy

⁸³ Raport NIK, *Działalność samorządowych instytucji kultury*, KNO.430.012.2018, s. 26, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf> (dostęp: 22 II 2024).

⁸⁴ Zob. postanowienie NSA z 11 XII 2006 r., sygn. akt I OPS 4/06, Legalis nr 82751.

z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁸⁵ (art. 15 ust. 7 d.k.u.)⁸⁶. Akt powołania nie podlega kontroli sądów administracyjnych, ponieważ nie jest objęty zasięgiem działania art. 3 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁷, jest to jednostronna czynność w ramach stosunku pracy, nie zaś z zakresu administracji publicznej⁸⁸, i jako taka podlega kontroli sądów pracy⁸⁹. Podobnie wygląda kwestia odwołania, ponieważ wśród skutków takiego zarządzenia nie da się wyodrębnić innych skutków niż cywilnoprawne⁹⁰. Wybierając dyrektora, organizator decyduje o kierunkach i sposobach działania instytucji kultury, ponieważ to dyrektor zarządza nią i reprezentuje ją na zewnątrz. Jest to jednostronne i władcze oraz prawnie wiążące wpływanie na działalność własnych (powołanych przez niego i jemu podległych) jednostek kultury⁹¹. Oczywiście istnieje konieczność zasięgnięcia opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję⁹² (chyba że dochodzi do wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 d.k.u.) oraz uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa

⁸⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1465 ze zm.

⁸⁶ Tak też Sąd Najwyższy (SN) w uchwale z 11 I 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, Legalis nr 66651.

⁸⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.

⁸⁸ Tak WSA w Białymstoku w postępowaniu z 18 X 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 531/11, Legalis nr 417585. Odmiennie poglądy (zob. np. wyrok NSA z 31 I 2012 r., sygn. akt II OSK 2526/11, Legalis nr 531011; postępowanie NSA: z 7 VII 2015 r., sygn. akt II OSK 1672/15, Legalis nr 1315318; z 3 II 2012 r., sygn. akt II OSK 2693/11, Legalis nr 429730), które uznają powołanie za akt o charakterze publicznoprawnym, ponieważ dotyczy *de facto* wykonywania zadań publicznych z użyciem finansów publicznych, są niezasadne, gdyż jak słusznie podkreśla A. Mituś, przecież „[w]szystkie czynności cywilnoprawne dokonywane przez organy władzy publicznej są podejmowane w wykonaniu zadań publicznych i z wykorzystaniem środków publicznych, a zatem – w pewnym stopniu – także na podstawie przepisów prawa publicznego. Fakt, że dokonuje ich organ JST w formie uchwały lub zarządzenia, nie powoduje jednak, że zyskują one charakter publicznoprawny” (A. Mituś, op. cit.).

⁸⁹ Zob. wyrok NSA z 17 III 2010 r., sygn. akt II OSK 23/10, Legalis nr 229997.

⁹⁰ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 11 II 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1170/14, Legalis nr 1277178.

⁹¹ Postanowienie NSA z 10 V 2018 r., sygn. akt II OSK 135/18, Legalis nr 1796195.

⁹² Są to nie tylko te stowarzyszenia, które działają w danej instytucji, ale również takie, które funkcjonują na terenie działania organizatora, a ich działalność jest związana z rodzajem działalności instytucji (tak NSA w wyroku z 12 I 2012 r., sygn. akt II OSK 2545/11, Legalis nr 507270).

narodowego w przypadku państwowej instytucji kultury, a w samorządowej instytucji kultury zgoda ta jest wymagana, gdy dochodzi do wyłonienia dyrektora w trybie konkursu (art. 16 ust. 2 d.k.u.). Jednak należy pamiętać, że wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych, ustawodawca stworzył jedynie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji⁹³, ale opinia taka nie jest wiążąca dla organizatora⁹⁴. Jedynym zatem istotnym ogranicznikiem dla organizatora jest konieczność uzyskania zgody ministra, z uwagi na charakter działalności kulturalnej (art. 15 ust. 3 i ust. 4 d.k.u.). Warto jednak pamiętać, że o ile organizator ma możliwość powołania dyrektora, o tyle – jak już wspomniano – dyrektor samodzielnie zarządza instytucją kultury w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowania zatrudnionymi pracownikami⁹⁵. Z kolei zależność od organizatora w zakresie odwołania dyrektora przejawia się w tym, że organizator może go odwołać z powodu naruszenia przepisów prawa (bez względu na stopień tego naruszenia) w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz gdy dyrektor odstąpi od realizacji umowy, którą strony zawarły przed powołaniem dyrektora, a w której określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania (art. 16 ust. 6 pkt 3 i pkt 5 oraz ust. 5 d.k.u.)⁹⁶. Oczywiście i tutaj istnieje obowiązek zasięgnięcia niewiążącej opinii stowarzyszeń oraz uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w przypadku samorządowej instytucji kultury, gdy dyrektora wyłania się w drodze konkursu, wymagana jest również opinia tego ministra). Jednak mimo że uprawnienia organizatora i tutaj są szerokie, to przesłanką odwołania nie może być utrata zaufania do dyrektora w związku z działaniami ocenionymi przez organizatora⁹⁷.

⁹³ Wyrok NSA z 8 VIII 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12, Legalis nr 542998.

⁹⁴ Tak też S. Gajewski, *Art. 15*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit.

⁹⁵ Uchwała SN z 11 I 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, Legalis nr 66651.

⁹⁶ Szerzej o umowie zob. S. Gajewski, *Art. 15*, op. cit.

⁹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 27 X 2015 r., sygn. akt III SA/KR 655/15, Legalis nr 1372516.

Podsumowanie

Zaangażowanie administracji publicznej w organizację kultury jest działaniem celowym, które wynika z obecnych uregulowań prawnych oraz z polityki społeczno-gospodarczej – szczególnie z zasad określonych w art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹⁸, które nie mogłyby być realizowane bez finansowania państwa. Oczywiście jest zatem, że instytucje kultury działają w oparciu o mechanizm budżetowy, charakterystyczny dla sektora publicznego, w którym państwo dokonuje podziału dóbr i usług kulturalnych⁹⁹. W ten sposób dąży się do zachowania tożsamości narodowej, zapewnia równy dostęp do kultury, wspiera i promuje twórczość. Działalność instytucji kultury służy bowiem ogólnie społeczeństwu (kształtuje je i rozwija), a nie tylko poszczególnym jednostkom (nie każdy przecież chodzi do kina czy teatru). Ponadto instytucje umożliwiają i ułatwiają dostęp do kultury wszystkim członkom danej społeczności (szczególnie mniej zamożnym), czyli dają możliwość brania udziału w życiu społecznym, podczas gdy stosowanie samego mechanizmu gospodarki wolnorynkowej mogłoby doprowadzić do wykluczenia części społeczeństwa¹⁰⁰. Mimo że norma z art. 27 d.k.u. wskazuje wyraźnie na samodzielność instytucji kultury, czego konsekwencją jest brak możliwości kierowania czy wydawania poleceń kierownictwu instytucji kultury przez jakikolwiek inny podmiot, w zakresie gospodarowania mieniem i środkami prowadzonej jednostki¹⁰¹, to istnieje zależność organizacyjna instytucji kultury od administracji publicznej, szczególnie od organu będącego jej organizatorem. Ponadto, co prawda instytucja kultury prowadzi samodzielną gospodarkę mieniem, na które składa się jej majątek zarówno pierwotny, jak i nabyty w trakcie jej istnienia, czego

⁹⁸ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

⁹⁹ M. Grząba, *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4: *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszeckiej, Białystok 2020, s. 146.

¹⁰⁰ Mimo takiego obowiązku Polska jest jednym z państw UE najsłabiej finansujących instytucje kultury (zob. D. Ilczuk, *System finansowania instytucji kultury w Polsce*, Warszawa 2020, s. 45).

¹⁰¹ A. Czarnecki, *Dotacje dla samorządowych instytucji kultury i dotacje celowe z budżetu państwa na działania w dziedzinie kultury prowadzone przez JST*, w: *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, pod red. A. Borodo, Toruń 2013, s. 220–221, cyt. za: A. Potocki, *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach administracyjno-prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2018, nr 102, s. 203. Tak też A. Jakubowski, *Art. 27*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit.

konsekwencją jest samodzielna odpowiedzialność instytucji kultury za jej zobowiązania¹⁰², to jednak rodzaj i zakres podejmowanej przez nią działalności kulturalnej niestety zależy od środków otrzymanych przez organizatora. Wprawdzie nie ma środków prawnych, które pozwalałyby bezpośrednio ingerować organizatorowi w samodzielność instytucji kultury¹⁰³, ale widać wyraźnie, że taka ingerencja jest, właśnie przez publiczne finansowanie instytucji. Oczywiście organizator nie może np. kierować sposobem wydatkowania środków przez instytucję kultury, ale może na to wpłynąć pośrednio przez zmniejszenie dotacji. Potwierdza to Narodowa Strategia Rozwoju Kultury, z której wynika, że istnieje wysoka zależność instytucji kultury i dyrektorów od organizatorów tych instytucji¹⁰⁴, a samorządowe instytucje kultury są nawet bardziej zależne organizacyjnie od JST od tych tworzonych przez np. ministrów, ponieważ to organy stanowiące JST określają zasady funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji kultury, ich statuty oraz zasady obsadzania stanowisk kierowniczych (małe instytucje są potem często bezpłatnie wykorzystywane dla potrzeb politycznych lub organizator korzysta bezpłatnie z ich pomieszczeń). Mimo że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, to jednak instytucje te wykonują zadania nałożone statutowo lub powierzone przez organizatora, np. koordynują i organizują określone uroczystości czy prowadzą kampanie społeczne. Efektem tego jest przede wszystkim podległość merytoryczna, która jest zaprzeczeniem zarówno zasad wynikających z art. 73 Konstytucji RP, jak i z normy bezstronnego sprawowania mecenatu (art. 1 d.k.u.).

BIBLIOGRAFIA

- Ablewicz J., *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.
- Gajewski S., Art. 8, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gajewski S., Art. 13, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁰² Tak NSA w wyroku z 25 IV 2007 r., sygn. akt II GSK 397/06, Legalis nr 89262.

¹⁰³ A. Jakubowski, Art. 27, op. cit.

¹⁰⁴ Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004–2020 – uzupełnienie, s. 69, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf) (dostęp: 28 II 2024).

- Gajewski S., *Art. 15*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gaweł Ł., *Zarządzanie publicznymi instytucjami kultury w kontekście koncepcji corporate social responsibility (CSR). Społeczna odpowiedzialność muzeum*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2018, nr 376, s. 48–62.
- Głowacki J. et al., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, <https://instytutkorfantego.pl/wp-content/uploads/2019/02/Finansowanie-kultury-i-zarządzanie-instytucjami-kultury-oprac.-zbiorowe.pdf> (dostęp: 2 III 2024).
- Grząba M., *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4: *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszewskiej, Białystok 2020, s. 131–148.
- Jakubowski A., *Art. 27*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Ilczuk D., *System finansowania instytucji kultury w Polsce*, Warszawa 2020.
- Manczak I., *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „*Marketing i Zarządzanie*” 2016, nr 4(45), s. 73–81.
- Mituś A., *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.
- Mucha M., *Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT*, „*Finanse i Rachunkowość*” 2015, nr 1, s. 95–101.
- Ostapowicz E., *Odpowiedzialność za zobowiązania*, w: R. Barański et al., *Zarządzanie instytucją kultury*, Warszawa 2015, s. 5–6.
- Potocki A., *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach administracyjno-prawnych*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*” 2018, nr 102, s. 197–209.
- Sieroń-Galusek D., *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „*Zarządzanie w Kulturze*” 2006, t. 7, s. 11–14.
- Szulborska-Lukaszewicz J., *Instytucje kultury w Polsce: specyfika ich organizacji i finansowania*, „*Zarządzanie w Kulturze*” 2012, nr 13(4), s. 305–328.