

Vademecum dyrektora instytucji kultury

Wydanie 2.

Ambroży Mituś

Rozdział I. Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury

1. Instytucje kultury

1.1. Pojęcie i podział instytucji kultury

Zgodnie z art. 8 i 9 ust. 1 DziałKultU ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz JST organizują działalność kulturalną tworząc instytucje kultury będące osobami prawnymi. Instytucje kultury utworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych określa się nazwą „**państwowych instytucji kultury**”. Natomiast instytucje kultury utworzone przez JST określa się mianem „**samorządowych instytucji kultury**”.

Mając na uwadze art. 8 i 9 ust. 1 DziałKultU miano „instytucji kultury” przysługuje tylko tym podmiotom, dla których założycielem i prowadzącym (organizatorem instytucji kultury) jest określony organ administracji rządowej lub JST, a podstawowym celem statutowym takiego podmiotu jest prowadzenie działalności kulturalnej. W grupie tej mieszczą się także te podmioty, które zostały utworzone (w tym w wyniku połączenia instytucji kultury) wspólnie przez określone organy administracji rządowej lub JST (art. 21 ust. 1–1a DziałKultU). Miano „instytucji kultury” przysługuje również podmiotom, które zostały utworzone przez ww. organizatorów wspólnie z osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej (art. 21 ust. 2 DziałKultU). Dla przykładu, jeżeli gminy wraz z organizacją pozarządową (np. stowarzyszeniem rejestrowym) utworzą podmiot, którego podstawowym celem statutowym będzie prowadzenie działalności kulturalnej – to będzie on instytucją kultury.

Organizatorzy (tj. ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz JST) mogą także, na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego, a prowadzącym działalność w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego – tworzyć państwowe oraz samorządowe instytucje kultury z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej (art. 21 ust. 2a DziałKultU)¹. Stroną takiej umowy, oprócz ww. podmiotu utworzonego na podstawie prawa obcego, może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (art. 21 ust. 2b DziałKultU).

Stosownych rozróżnień (klasyfikacji) podmiotów mogących prowadzić lub prowadzących działalność kulturalną dokonują także ustawy szczegółowe dotyczące prowadzenia działalności kulturalnej w określonej formie organizacyjnej. Na przykład MuzeaU wymienia: muzea państwowe, tj. muzea tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, muzea samorządowe, tj. muzea tworzone lub przejęte przez JST oraz muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 5 ust. 1–3 MuzeaU).

Szczególną postacią instytucji kultury są **instytucje artystyczne, które są powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców** (art. 11 ust. 2 DziałKultU). Działalność kulturalna i organizacja pracy instytucji artystycznej prowadzona jest w tzw. **sezonach artystycznych** (tj. okresach trwających od 1 września danego roku do 31 sierpnia następnego roku), na które ustala się plany repertuarowe (art. 11a ust. 1 DziałKultU). Jako przykłady takich instytucji DziałKultU wymienia: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie.

Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z instytucją artystyczną, czy też z inną instytucją kultury, są one organizacyjno-finansowymi formami działalności kulturalnej JST i organów administracji rządowej (wyr. NSA w Warszawie z 1.9.2014 r., II FSK 2009/12, Legalis). Oczywiście organizacja danej instytucji kultury zależy od rodzaju i zakresu jej działalności, która jest wypadkową nałożonych na nią zadań (zarówno przez przepisy prawa, jak i samego organizatora) oraz posiadanych zasobów finansowych.

Oprócz instytucji kultury, które ze swej istoty są zobowiązane do prowadzenia działalności kulturalnej, działalność w sferze kultury mogą prowadzić także podmioty z sektora społecznego i prywatnego **przybierając formy stowarzyszeń, fundacji, spółek prawa handlowego, towarzystw, klubów, kół** itp. Jednakże podmiotom tym nie przysługuje miano instytucji kultury w rozumieniu DziałKultU i to nawet wówczas, gdy ich podstawowym celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej². Niemniej jednak

¹ Możliwość taką wprowadziła ZmDziałKultU18. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy – jej celem było stworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających zapewnienie stałych źródeł finansowania instytucjom utworzonym na podstawie prawa obcego, a prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego. Zob.: <http://www.sejm.gov.pl>, Sejm RP VIII kadencji, Nr druku: 2184.

² Jeżeli dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzenie działalności kulturalnej nie jest podstawowym celem statutowym (lecz takim podstawowym celem statutowym jest np. prowadzenie działalności oświatowej) – to taką działalność kulturalną mogą prowadzić w szczególności w formie świetlic, klubów, domów kultury i bibliotek (art. 4 ust. 1 DziałKultU). Zob.: *T. Szlendak, J. Nowiński, P. Wieczorek*, Podręcznik szkoleniowy dotyczący sektora kultury w Polsce dla wnioskodawców i partnerów Programu „Promowanie różnorodności kulturowej i artystycznej w ramach europejskiego dziedzictwa kulturowego” finansowanego z funduszy EOG 2009-2014, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, grudzień 2012, s. 6-7.

powszechnie pojęciem „instytucja kultury” obejmuje się wszystkie podmioty prowadzące działalność kulturalną, w tym z sektora społecznego i prywatnego. Jest to możliwe, gdyż nazwa „instytucja kultury” nie podlega ochronie prawnej, tzn. prawo nie zastrzega, że używanie tej nazwy przez podmioty nieuprawnione jest zagrożone sankcją (dolegliwością) ze strony państwa. Przy tak szerokim zakresie pojęcia „instytucja kultury”, aby odróżnić instytucje kultury utworzone i prowadzone przez organy administracji rządowej i JST od innych podmiotów, w odniesieniu do nich używa się na co dzień określenia „publiczna instytucja kultury”.

1.2. Formy organizacyjne działalności kulturalnej

Zgodnie z art. 2 DziałKultU formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: domy kultury, biblioteki, orkiestry, ogniska artystyczne, instytucje filmowe, kina, muzea, galerie sztuki, teatry, opery, operetki, filharmonie oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” oznacza, że oprócz form wskazanych w art. 2 DziałKultU są dopuszczalne także inne formy upowszechniania kultury (wyr. NSA w Warszawie z 17.5.2011 r., II OSK 378/11, Legalis). Choć wybór formy upowszechniania kultury pozostawiono organizatorowi, to jednak możliwość wyboru nie oznacza dowolności.

Spśród wszystkich form organizacyjnych, w jakich można prowadzić działalność kulturalną, na szczególną uwagę zasługują muzea i biblioteki. Przesądza o tym już to, że każda z tych form jest przedmiotem szczegółowej regulacji ustawowej. W myśl art. 1 MuzeaU muzeum jest „jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku”, której celem jest m.in. „gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości (...) oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów”. Muzea mogą być tworzone dla jednej lub wielu dziedzin działalności człowieka oraz tworów natury (art. 3 MuzeaU), a dodatkowo mogą posiadać różny status (tj. mogą być muzeami rejestrowanymi i nierejestrowanymi, muzeami posiadającymi osobowość prawną i muzeami będącymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej).

Jeśli chodzi o biblioteki – instytucjami kultury są biblioteki utworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz JST (art. 8 ust. 2 pkt 1–2 BibliotU). Biblioteki JST – w myśl art. 18 ust. 2 BibliotU – są bibliotekami publicznymi. Biblioteki te służą zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy i kultury (art. 18 ust. 1 BibliotU). Biblioteki JST są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, funkcjonującymi w formie instytucji kultury i finansowanymi z budżetu danej JST za pomocą dotacji (wyr. NSA w Gdańsku z 24.6.2002 r., SA/Gd 479/02; wyr. NSA w Szczecinie z 4.4.2001 r., SA/Sz 2268/00, Legalis). Co do zasady biblioteki publiczne nie mogą być traktowane jako jednostki zajmujące się kształceniem oraz wychowaniem i opieką nad dziećmi i młodzieżą (wyr. WSA w Gdańsku z 28.2.2019 r., III SA/Gd 920/18, Legalis).

Biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki (art. 10 BibliotU). Biblioteki, „które nie zostały wyodrębnione jako

samodzielne jednostki organizacyjne, mogą wchodzić w skład innych instytucji kultury” powołanych do życia na podstawie DziałKultU (wyr. WSA w Olsztynie z 6.11.2007 r., II SA/Ol 730/07, Legalis). Dlatego biblioteka może być częścią np. gminnego domu kultury.

1.3. Charakterystyka instytucji kultury

Instytucja kultury jest podmiotem, którego tryb powstania i funkcjonowanie określa DziałKultU (*lex generalis*) oraz wydany na jej podstawie statut (wyr. NSA w Szczecinie z 4.4.2001 r., SA/Sz 2268/00, Legalis). Należy jednak odnotować, że w przypadku niektórych form organizacyjnych działalności kulturalnej (dotyczy to w szczególności muzeów i bibliotek) ich powstanie i funkcjonowanie kształtują właściwe regulacje szczegółowe (*lex specialis*), np. MuzeaU czy BibliotU.

Instytucja kultury charakteryzuje się tym, że:

- 1) jest jednostką sektora finansów publicznych;
- 2) jest jednostką, za pośrednictwem której organy administracji rządowej i JST realizują (prowadzą) działalność kulturalną – takiego pośrednictwa nie potrzebują podmioty z sektora prywatnego i społecznego, które działalność kulturalną mogą prowadzić bezpośrednio (wyr. NSA w Warszawie z 1.9.2014 r., II FSK 2009/12, Legalis);
- 3) posiada wyodrębnienie organizacyjne;
- 4) jest podmiotem prawa, tj. może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania;
- 5) powstaje z chwilą wpisu do rejestru organizatora;
- 6) jest osobą prawną;
- 7) występuje pod własną nazwą;
- 8) odpowiada swoim majątkiem za zobowiązania;
- 9) podstawą jej gospodarki finansowej jest plan finansowy ustalony przez dyrektora (art. 30 ust. 2 FinPubU); w myśl art. 30 ust. 3 FinPubU plany finansowe państwowych i samorządowych osób prawnych są sporządzane zgodnie z wymogami ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia, z uwzględnieniem przepisów FinPubU;
- 10) prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków;
- 11) samodzielnie gospodaruje przydzieloną³ i nabytą w toku działalności częścią mienia;
- 12) może zbywać środki trwałe;
- 13) koszty bieżącej działalności i zobowiązania pokrywa z uzyskiwanych przychodów;
- 14) brak środków finansowych po stronie organizatora nie stanowi przesłanki do zaprzestania prowadzenia działalności przez samorządową instytucję kultury, gdyż w myśl art. 9 ust. 2 DziałKultU dla JST prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym zadaniem własnym o charakterze użyteczności publicznej (wyr. WSA w Bydgoszczy z 28.7.2010 r., I SA/Bd 498/2010, Legalis);
- 15) realizuje zadania określone przepisami i zaspokaja określone potrzeby społeczne;

³ Na temat form prawnych przekazania przez organ założycielski nieruchomości dla instytucji kultury zob.: E. Ostapowicz, Organizowanie instytucji kultury, (w:) R. Barański, J. Kos-Łabędowicz, S. Liżewski, E. Ostapowicz, R. Skrzypiec, Zarządzanie instytucją kultury, Warszawa 2015, s. 4–5.

- 16) może zatrudniać pracowników;
- 17) jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 KP.

Instytucje kultury, jako jednostki sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 13 FinPubU), są zobowiązane m.in. do stosowania przepisów FinPubU i PrZamPubl. Przy czym, w myśl art. 10 ust. 2 FinPubU, instytucja kultury jako jednostka sektora finansów publicznych działająca na podstawie odrębnej ustawy stanowiącej podstawę jej tworzenia, zobowiązana jest stosować przepisy FinPubU odpowiednio. Do instytucji kultury stosuje się w szczególności przepisy dotyczące:

- 1) planowania finansowego,
- 2) obowiązków i odpowiedzialności kierownika jednostki za całość gospodarki finansowej tej jednostki,
- 3) zasad gospodarowania środkami publicznymi,
- 4) zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej itd.

Instytucja kultury, będąc osobą prawną, jest odrębnym od organizatora podmiotem prawa „z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. (...) Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej oznacza (...), że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury” (wyr. WSA w Warszawie z 20.3.2008 r., I SA/Wa 134/08, Legalis). Oczywiście instytucje kultury wykonują zadania nałożone statutowo lub powierzone przez organizatora, np. koordynując i organizując określone uroczystości, prowadząc kampanie społeczne itp. Należy jednak pamiętać, że wykonywanie wszelkich zadań i przedsięwzięć musi mieścić się w statutowo określonych celach i działaniach danej instytucji kultury.

Wskazane powyżej cechy instytucji kultury odróżniają je od innych jednostek organizacyjnych tworzonych przez samorządy, a w szczególności od jednostek budżetowych, o statusie określanym przede wszystkim przez przepisy FinPubU, z których wynika m.in., że: nie mają one osobowości prawnej; nie posiadają własnego mienia (dysponują przekazaną w zarząd częścią majątku); pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu JST, a swoje dochody odprowadzają na rachunek tej jednostki (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.5.2014 r., II SA/Go 291/14, Legalis). Ten typ podmiotów, jakimi są instytucje kultury, określa się w doktrynie prawa administracyjnego mianem zakładów administracyjnych (publicznych).

Instytucje kultury, w tym także te funkcjonujące na tym samym szczeblu samorządu terytorialnego, różnią się między sobą celami, ofertą, podejmowanymi działaniami i typami odbiorców⁴. Przeprowadzone badania dotyczące funkcjonowania regionalnych instytucji kultury wykazały, że prowadzona przez nie działalność ma różny charakter, tzn. jedne

⁴ T. Kasprzak, Regionalni operatorzy kultury – od upowszechniania kultury do zarządzania rozwojem kultury? Analiza modeli regionalnych ośrodków kultury. Przykład: domy kultury – nowe otwarcie, (w:) M. Śliwa (red.), Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju. Zarządzanie strategiczne instytucją kultury, Kraków 2011, s. 61–62.

z nich nastawione są na organizację i realizację tylko własnych projektów (wydarzeń kulturalnych), a inne – oprócz realizacji własnych projektów – bardzo mocno angażują się we wspieranie podmiotów działających na „regionalnym polu kultury”⁵. Działalność jeszcze innych – i tych jest najwięcej – plasuje się pomiędzy tymi dwoma podstawowymi typami, tj. „między eventem a wsparciem”⁶.

Podstawowym celem statutowym każdej instytucji kultury jest prowadzenie działalności kulturalnej, która polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 1 ust. 1 DziałKultU). Ustawowe ujęcie działalności kulturalnej wskazuje, że działalność ta w swej istocie nie jest nastawiona na zysk i jego maksymalizację. Skutkuje to tym, że np. dokonując oceny efektywności podmiotów prowadzących działalność kulturalną, nie można takiej oceny sprowadzić tylko do ewaluacji z użyciem wskaźników ekonomicznych. Ocena efektów prowadzonej działalności kulturalnej sprowadzona tylko do wskaźników ekonomicznych nie odda pełnego obrazu tej działalności. Oczywiście nie oznacza to, że wymiar ekonomiczny działań podmiotów prowadzących działalność kulturalną nie ma znaczenia. Jak każda organizacja (instytucja), także i podmioty prowadzące działalność kulturalną muszą efektywnie gospodarować posiadanymi i pozyskiwanymi zasobami (m.in. finansowymi).

Celowe i efektywne wydatkowanie środków finansowych jest szczególnie istotne w działalności kulturalnej, gdzie komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna (dialog „w ramach kultury i dla kultury”⁷) nabiera szczególnego znaczenia. Dzięki komunikacji możliwe jest zaplanowanie przez instytucje kultury działań adekwatnych do potrzeb odbiorców (tj. trafiających w ich upodobania). Dlatego instytucje kultury powinny współpracować z różnymi podmiotami i instytucjami kulturalnymi: z JST, z organizacjami pozarządowymi (społecznymi), z lokalną społecznością. W niektórych przypadkach same przepisy prawa wskazują na prawną możliwość albo obowiązek współpracy instytucji kultury (współpraca i możliwość wspólnego wykonywania zadań jest dość szczegółowo określona w przypadku bibliotek).

Jednym z podstawowych zadań, jakie wykonują instytucje kultury jest upowszechnianie kultury, a mogą to realizować m.in. przez: edukowanie, sprawowanie opieki nad dobrami kultury, umożliwienie członkom społeczeństwa nie tylko odbioru wytworów kultury (uczestnictwo bierne), lecz także tworzenia kultury (uczestnictwo czynne), tworzenie warunków do organizowania się członków społeczeństwa w zakresie rozwoju ich zainteresowań kulturalnych – np. koła, ruchy, warsztaty itp. (prawo do tworzenia i uczestnictwa w kulturze określa art. 6 i 73 Konstytucji RP).

Cechą instytucji kultury, wynikającą z istoty działalności kulturalnej, jest realizacja celów publicznych wskazanych przepisami prawa, a dookreślonych przez organizatora w statucie, przez działania, jakie mają prowadzić do osiągnięcia celu lub celów. Instytucja

⁵ Tamże, s. 61-63.

⁶ Tamże, s. 63.

⁷ Zob. *J. Orlik*, Rozmowa jest działaniem, (w:) *M. Śliwa* (red.), *Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju. Zarządzanie strategiczne instytucją kultury*, Kraków 2011, s. 8.

kultury powinna także określić dla kogo i w jaki sposób będzie ona działała⁸. Ze względu na fakt, że instytucje takie są tworzone przez administrację rządową i samorządową, działają na rzecz całego społeczeństwa lub danej wspólnoty samorządowej.

Instytucje kultury, realizując cele niezarobkowe, prowadzą tzw. działalność statutową odpłatną i nieodpłatną. Działalność nieodpłatna to działalność (świadczenie usług), za którą instytucja kultury nie pobiera opłat. Natomiast w przypadku działalności statutowej odpłatnej instytucja kultury za wykonywane usługi pobiera opłaty, których wysokość pokrywa koszty ich realizacji. I nawet jeśli instytucja kultury, prowadząc działalność kulturalną, osiągnie nadwyżkę przychodów nad poniesionymi kosztami (tj. osiągnie zysk), to taka działalność nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów PrPrzed (art. 3 ust. 2 DziałKultU). Wynika to z faktu, że celem działalności kulturalnej nie jest zarobek (maksymalizacja zysku), lecz realizacja celów o charakterze społecznym (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 22.6.2010 r., IV SA/Gl 25/10, Legalis). Stąd działalność przynosząca zysk powinna być prowadzona w obszarze i rozmiarze służącym realizacji celów statutowych instytucji kultury.

Od prowadzenia działalności kulturalnej, jak podniósł WSA w Gdańsku w wyr. z 12.12.2012 r., należy odróżnić prowadzenie działalności związanej z kulturą jako działalności gospodarczej w rozumieniu PrPrzed. Jeśli więc np. kino lub muzeum prowadzone jest we własnym imieniu w celach zarobkowych, w sposób zorganizowany i ciągły (art. 3 PrPrzed), to nie jest to działalność kulturalna, lecz działalność gospodarcza, nawet jeśli jakiś aspekt tej działalności wiąże się z kulturą (wyr. WSA w Gdańsku z 12.12.2012 r., I SA/Gd 1039/12, Legalis).

Aby instytucja kultury mogła prowadzić działalność inną niż kulturalna, możliwość prowadzenia takiej działalności i jej rodzaj (przedmiot) muszą być określone w statucie.

W stosunku do działalności podstawowej, nakierowanej na wykonywanie zadań i osiągnięcie celu, w jakim instytucja kultury została utworzona, działalność gospodarcza instytucji kultury jest zawsze działalnością dodatkową. Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w art. 9 MuzeaU, w myśl którego muzeum w celu finansowania realizacji celów ustawowych może jako dodatkową prowadzić działalność gospodarczą. W praktyce polega ona na sprzedaży przewodników, katalogów zbiorów muzeum lub wystawy, reprodukcji dzieł itp.

O ile w przypadku muzeum nie ma wątpliwości co do możliwości prowadzenia przez tę instytucję działalności gospodarczej, o tyle taka wątpliwość może powstać w przypadku bibliotek, dla których organizatorami są organy administracji rządowej i JST. Czynnikiem przedmiotem analizy tylko te ostatnie, tj. samorządowe biblioteki publiczne, zasadny wydaje się pogląd, że szczegółowe uregulowanie m.in. rodzaju zadań (art. 20 oraz 20a BibliotU) i charakteru świadczonych usług (art. 14 BibliotU), tj. usług świadczonych nieodpłatnie poza wskazanymi ustawowo wyjątkami, wyklucza prowadzenie przez te biblioteki działalności gospodarczej (zob.: wyr. WSA we Wrocławiu z 9.4.2008 r., III SA/Wr

⁸ M. Sztark, Instytucja budowania kapitałów dla rozwoju kultury. Przykład: Europejska Stolica Kultury Szczecin 2016, (w:) M. Śliwa (red.), Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju. Zarządzanie strategiczne instytucją kultury, Kraków 2011, s. 117.

114/08, Legalis; wyr. WSA we Wrocławiu z 5.12.2012 r., IV SA/Wr 434/12, Legalis). Taka interpretacja była przyjmowana aż do wyroku WSA we Wrocławiu z 18.4.2013 r. (III SA/Wr 46/13, Legalis), utrzymanego w mocy przez NSA, który stwierdził, że „ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez biblioteki nie sposób wywodzić z brzmienia przepisu art. 4 w zw. z art. 14 ust. 1–3 BibliotU, które w zakresie prowadzonej przez biblioteki działalności określonej przepisami tej ustawy przewidują pobór opłat jedynie w ściśle wskazanych sytuacjach. Taka wykładnia nie uwzględnia bowiem okoliczności, że biblioteka jako forma działalności kulturalnej podlega, w zakresie nieuregulowanym w BibliotU, również regułom określonym w DziałKultU. Powyższe pozwala na przyjęcie, że biblioteka może dodatkowo prowadzić inną niż wymieniona w art. 4 BibliotU działalność i czerpać z niej zyski, przy założeniu, że nie będzie ona kolidowała z realizacją podstawowych celów tej instytucji” (wyr. NSA w Warszawie z 3.9.2013 r., II OSK 1698/13, Legalis). Możliwość prowadzenia przez biblioteki działalności gospodarczej, tj. możliwości prowadzenia innej działalności niż ta, do której biblioteka została powołana, i z której może czerpać zyski wywiódł – potwierdzając linię orzecznictwa – NSA w Warszawie także w wyr. z 29.9.2016 r., II OSK 2062/16, Legalis. Taka działalność musi być podyktowana m.in. koniecznością efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów (osobowych, rzeczowych itp.) oraz musi mieć związek z wykonywanymi zadaniami⁹, a przede wszystkim zawsze musi mieć charakter dodatkowy i wspierający działalność podstawową¹⁰.

1.4. Nadzór nad działalnością instytucji kultury

Kontrola i nadzór w administracji publicznej są jednymi z ważniejszych zagadnień nauki prawa administracyjnego. Pojęcie kontroli można znaleźć w wielu podręcznikach i opracowaniach naukowych¹¹. Jedną z najczęściej przywoływanych jest definicja sformułowana przez *Wacława Dawidowicza*. Według niego, kontrola to działanie polegające na:

- 1) badaniu istniejącego stanu rzeczy;
- 2) zestawianiu tego, co ustalono w toku badania kontrolnego „z tym, co powinno być” (tj. zestawianiu z obowiązującym stanem wzorcowym) i sformułowaniu na tej podstawie oceny (osądu);
- 3) ustaleniu ewentualnych rozbieżności;
- 4) wskazaniu przyczyn rozbieżności (nieprawidłowości);

⁹ A. Mituś, *Działalność bibliotek samorządowych - rodzaje i zasady prowadzenia*, Samorząd terytorialny, Nr 3/2017, s. 48.

¹⁰ A. Jakubowski, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Komentarz, Warszawa 2015, s. 38. Zob. także: wyr. NSA z 2.3.2017, II OSK 2864/16; wyr. WSA w Gliwicach z 14.3.2019 r., IV SA/Gl 551/18.

¹¹ Zob. m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 452; M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 323; E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 435–436; Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 289; E. Olejniczak-Szałowska, *Kontrola administracji*, (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 498; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 16.

- 5) sformułowaniu zaleceń pozwalających uniknąć w przyszłości powstałych nieprawidłowości¹².

Celem kontroli jest przybliżenie działania kontrolowanych podmiotów do określonego wzorca oraz doskonalenie samego wzorca¹³.

Natomiast pojęciem nadzoru obejmuje się te przypadki, gdy działaniom kontrolującego towarzyszy prawna możliwość zastosowania wobec kontrolowanego instrumentów (środków) nakazujących podjęcie określonych działań lub zakazujących dokonywania określonych działań.

Nadzór nad działalnością instytucji kultury sprawuje przede wszystkim organizator instytucji kultury. Jest on zobowiązany do nadzoru głównie w zakresie przestrzegania przepisów prawa i postanowień statutu (m.in. w zakresie prawidłowości przeprowadzanych inwentaryzacji, prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych itp.). Nadzór jest sprawowany także przez takie działania, jak: powoływanie i odwoływanie dyrektora (co istotne – w przypadkach ściśle określonych ustawowo), nadawanie statutu lub zatwierdzanie/opiniowanie regulaminu organizacyjnego, kontrolę przeznaczenia środków z udzielonej dotacji celowej, analizę informacji o przebiegu wykonania planu finansowego czy analizę sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego (art. 265 FinPubU) itp.

W tym kontekście należy podnieść, że zamknięty katalog elementów (treści) statutu instytucji kultury wyklucza zamieszczanie w nim wszelkich postanowień niemieszczących się w dyspozycji przepisu prawnego określającego jego zakres. Dotyczy to przede wszystkim braku możliwości powołania wewnętrznego organu nadzorczego instytucji kultury. Przepisy ustawowe, oprócz organu zarządzającego, dopuszczają tylko powołanie organu doradczego (rada programowa). Wynika to z zakresu możliwej treści statutu instytucji kultury. Nazwa tego organu i zakres jego działania nie pozwalają przyjąć, że jest to także organ o charakterze nadzorczym; jest to raczej organ, który np. opiniuje programy działalności merytorycznej. Podnosi się, że w statucie niedopuszczalne jest także zamieszczanie postanowień dotyczących kwestii sprawowania nadzoru administracyjno-finansowego nad instytucją kultury, czy też zamieszczanie procedur przeprowadzania takich czynności nadzorczych¹⁴.

Pewną możliwość oddziaływania na instytucję kultury ma organizator także w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej na tzw. II poziomie, tj. na poziomie działu w administracji rządowej i na poziomie JST w samorządzie terytorialnym. Wynika to z faktu, że minister w dziale administracji rządowej (jako minister kierujący działem), a wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta i marszałek województwa w JST są odpowiedzialni za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej¹⁵.

¹² W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 34; W. Dawidowicz, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 21, przypis 16; E. Olejniczak-Szałowska, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 498.

¹³ E. Olejniczak-Szałowska, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 499.

¹⁴ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego, Wrocław, 27.4.2012 r., (NK-N11.4131.371.2012.AS2), Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 30.4.2012 r. poz. 1610.

¹⁵ Zob. art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 FinPubU i komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

W ściśle określonych przypadkach funkcje nadzorcze mogą przysługiwać określonym podmiotom (organom) innym niż organizator. Na przykład nadzór nad muzeami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W tym celu może dokonywać kontroli ich działalności (art. 8 ust. 1 MuzeaU). W razie rażącego naruszenia przepisów ustawy i statutu muzeum, gdy bezskuteczne okazały się zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień w działalności muzeum, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po wysłuchaniu podmiotu, który utworzył muzeum oraz rady muzeum lub rady powierniczej, po zapoznaniu się z opinią Rady do Spraw Muzeów¹⁶, może w drodze decyzji administracyjnej zakazać jego dalszej działalności. Decyzję tę podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 8 ust. 2 MuzeaU). W wydanej decyzji minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wskazuje sposób zabezpieczenia muzealiów (art. 8 ust. 3 MuzeaU).

Natomiast w przypadku bibliotek gminnych i powiatowych nadzór merytoryczny nad działalnością tych bibliotek w zakresie zadań wynikających z ich uczestnictwa w ogólnokrajowej sieci bibliotecznej sprawuje biblioteka wojewódzka (art. 13 ust. 4 i art. 20 ust. 1 pkt 5 BibliotU).

Należy też pamiętać, że instytucje kultury podlegają kontroli sprawowanej w szczególności przez NIK (art. 203 ust. 1–3 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1–3 i art. 5 ust. 1–3 NIKU), PIP, organy kontroli skarbowej, a samorządowe jednostki organizacyjne podlegają także kontroli sprawowanej przez RIO (art. 1 ust. 2 pkt 6 RegIzbObrachU).

2. Utworzenie instytucji kultury

2.1. Procedura utworzenia instytucji kultury

Jak każdy podmiot prawa, tak i instytucje kultury powstają w określonej przepisami prawa procedurze, która kończy się nabyciem osobowości prawnej z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury – jest to tzw. tryb rejestrowy powstawania osoby prawnej. Aby instytucja kultury mogła powstać i należycie funkcjonować, musi być (art. 13 ust. 1 i ust. 3 DziałKultU):

- 1) wydany przez organizatora **akt o utworzeniu instytucji kultury**,
- 2) nadany przez organizatora **statut instytucji kultury**,
- 3) wprowadzony przez organ zarządzający instytucją kultury **regulamin organizacyjny**.

Niewątpliwie na etapie tworzenia instytucji kultury kluczowa rola przypada organizatorowi, którym w przypadku samorządowych instytucji kultury jest konkretna JST

¹⁶ Rada do Spraw Muzeów jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa oraz spraw związanych z miejscami pamięci narodowej, w tym pomnikami zagłady, działającym przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 7 ust. 1 MuzeaU).

(gmina, powiat, województwo samorządowe), a nie jej organy (wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.12.2010 r., II SA/Bd 1184/10, Legalis). Dlatego w JST kompetencje organizatora instytucji kultury są podzielone pomiędzy jej organy. Przyjęcie, że samodzielny organizatorem samorządowej instytucji kultury mógłby być każdy lub którykolwiek z organów JST powoduje, że „nie do zrealizowania byłyby określone w DziałKultU obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji” (wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.12.2010 r., II SA/Bd 1184/10, Legalis). W JST każdy z jej organów, działając w ramach swoich kompetencji, ma swoje zadania do wykonania zarówno na etapie tworzenia, jak i późniejszego funkcjonowania instytucji kultury. Z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych wynika, że kompetencje w zakresie podjęcia aktu o utworzeniu instytucji kultury i nadania jej statutu dokonuje organ stanowiący (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Natomiast kompetencje w zakresie np. opiniowania regulaminu organizacyjnego ma organ wykonawczy.

Jednym z pierwszych rozstrzygnięć, podejmowanych przez organizatora w procedurze tworzenia instytucji kultury, jest wybór formy organizacyjnej działalności kulturalnej i jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej organizatora (tzn. czy będzie to samodzielna jednostka organizacyjna, czy też będzie stanowić część innej jednostki).

2.2. Akt o utworzeniu instytucji kultury

Podstawowym i niezbędnym do powstania instytucji kultury jest akt o jej utworzeniu. Natomiast aktem koniecznym do jej prawidłowego funkcjonowania jest statut. Oba akty prawne, tj. zarówno akt o utworzeniu instytucji kultury, jak i jej statut, są formalnoprawnymi podstawami działania danej instytucji kultury.

Utworzenie instytucji kultury, jako akt organu administracji publicznej, w przypadku samorządowej instytucji kultury przybiera formę uchwały organu stanowiącego JST (rady gminy/miasta, rady powiatu lub sejmiku województwa), a w przypadku państwowej instytucji kultury – formę zarządzenia określonego organu administracji rządowej.

Akt o utworzeniu instytucji kultury musi określać przede wszystkim nazwę i siedzibę instytucji kultury, cel utworzenia, formę organizacyjną oraz przedmiot jej działania. Ponadto, jeżeli instytucja kultury będzie instytucją artystyczną lub będzie prowadzić działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej – informacje te także muszą znaleźć się w akcie o utworzeniu instytucji kultury (art. 11 ust. 1 DziałKultU).

2.3. Statut instytucji kultury

2.3.1. Forma prawna statutu

Statut jest jednym z podstawowych aktów prawnych, na podstawie których działa instytucja kultury. Ogólnie ujmując, statuty i regulaminy to akty normatywne regulujące wewnętrzny ustroj i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych administracji publicznej (a także

niepublicznej)¹⁷. Jak podkreśla *Jan Boć*, są one postacią prawa wewnętrznego, mają podstawę ustawową i mieszczą się w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Dzięki ustawowemu wskazaniu elementów statutów eliminuje się swobodę i dowolność w zakresie organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji publicznej¹⁸.

Statuty i regulaminy instytucji kultury są tworzone na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i mają charakter konkretyzujący ustawę. Stanowią one szczególną grupę aktów normatywnych, gdyż regulują nie tylko wewnętrzny ustroj instytucji kultury, lecz także prawa i obowiązki jej użytkowników. Takie akty powinny uwzględniać konstytucyjnie określone prawa i obowiązki obywatela – w zasadzie nie mogą ich uszczuplać, ani też nie powinny ich rozszerzać¹⁹.

Statut samorządowej instytucji kultury nadawany jest uchwałą organu stanowiącego – jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Za taką interpretacją opowiedział się NSA, który w odniesieniu do samorządu gminnego stwierdził, że SamGminU (w art. 40 ust. 2 pkt 2) „jednoznacznie określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego, stanowiąc, że gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych (...). (...) Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni ze statutu akt o charakterze prawa miejscowego a nie akt wewnętrzny” (wyr. NSA w Warszawie z 20.3.2009 r., II OSK 1526/08, Legalis; zob. także: wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.5.2014 r., II SA/Go 291/14, Legalis). NSA w podobnym duchu wypowiedział się także później, stwierdzając, że „niewątpliwie uchwała rady gminy regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury, w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter” i „jest aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym” (wyr. NSA w Warszawie z 8.11.2012 r., II OSK 2014/12, Legalis).

Przy czym należy zauważyć, że statut państwowej instytucji kultury jest nadawany przez ministra albo kierownika urzędu centralnego w formie zarządzenia, co nie czyni go aktem prawa powszechnie obowiązującego. To powoduje, że statuty instytucji kultury mają niejednolity charakter prawny, uzależniony od rodzaju organizatora, a przede wszystkim rodzaju wykonywanych zadań.

Struktura statutu instytucji kultury powinna odpowiadać formalnej budowie aktu normatywnego, tj. zawierać określenie rodzaju aktu (statut), datę ustanowienia, tytuł, część ogólną i szczegółową oraz postanowienia końcowe. Poszczególne postanowienia powinny być sformułowane i zamieszczone w statucie według zasad techniki prawodawczej (zob. TechPrawodR).

¹⁷ *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 82.

¹⁸ Tamże, s. 83.

¹⁹ Tamże, s. 83.

2.3.2. Zakres przedmiotowy statutu

W art. 13 ust. 2 DziałKultU ustawodawca określił podstawowy zakres przedmiotowy statutu. Redakcja tego przepisu, tj. enumeratywne wyliczenie elementów statutu wraz ze sformułowaniem „statut zawiera” przesądza, że to wyliczenie ma charakter katalogu zamkniętego (wyr. WSA w Opolu z 10.1.2011 r., II SA/Op 459/2010, Legalis; wyr. WSA w Gliwicach z 17.9.2018 r., IV SA/GI 580/18). Oznacza to, że np. rada gminy nie może w statucie regulować innych kwestii niż wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 16 DziałKultU. Gdyby było inaczej, ustawodawca użyłby, jak zwraca uwagę WSA w Opolu w ww. wyroku, zwrotów wskazujących na przykładowy (otwarty) charakter wyliczenia np. „w szczególności” czy „a zwłaszcza”.

Zasadniczo w statucie należy podać:

- 1) status instytucji kultury (tzn. czy jest państwową, czy też samorządową instytucją kultury, a może wspólną lub artystyczną),
- 2) jej organizatora,
- 3) terytorialny zakres działania,
- 4) główne cele i sposób ich realizacji,
- 5) podstawową strukturę organizacyjną instytucji kultury (wykaz filii); organizację wewnętrzną określa regulamin organizacyjny,
- 6) zadania i kompetencje organów instytucji kultury oraz sposób ich powoływania,
- 7) kwestie majątkowe instytucji kultury,
- 8) rodzaje i zakres prowadzenia działalności innej niż kulturalna,
- 9) kwestie zmiany postanowień statutu.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 DziałKultU statut zawiera (elementy obligatoryjne):

1. Nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;

Nazwa instytucji kultury powinna być adekwatna do formy organizacyjnej i prowadzonej działalności kulturalnej, nie może zawierać sformułowań wprowadzających w błąd zarówno, jeżeli chodzi o cel, jak i rodzaj działalności kulturalnej. Nazwa i ewentualne logo są najbardziej dostrzegalnym i rozpoznawalnym elementem wizerunku każdego podmiotu, składającym się na jego tożsamość. W literaturze podkreśla się, że każda instytucja, w tym instytucja kultury, powinna „mieć (...) swoją wyrazistość, powinna być identyfikowalna i rozpoznawalna jako miejsce, co do którego wiemy, czego oczekiwać”²⁰, czy oferuje ona usługi dzieciom, czy dorosłym a może tylko seniorom.

Określając teren działania instytucji kultury i prowadzonej przez nią działalności, należy mieć na uwadze zakres działania organizatora. Dla przykładu, gdy mamy do czynienia z gminną instytucją kultury, to w myśl art. 6 ust. 1 SamGminU stanowiącego, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”, należy przyjąć, że głównym terenem działalności jednostki organizacyjnej gminy (np. instytucji kultury), co do zasady,

²⁰ M. Krajewski, Instytucje kultury a uczestnicy kultury. Nowe relacje. Przykład: MS² w Łodzi, (w:) M. Śliwa (red.), Strategie dla kultury, Kraków 2011, s. 34.

jest rynek lokalny, a odbiorcą usług publicznych – mieszkańcy danej JST, co jednak nie wyklucza podejmowania przez taką jednostkę organizacyjną działań dokonywanych poza jej terenem, ale w interesie mieszkańców danej gminy (wyr. WSA w Gliwicach z 22.6.2010 r., IV SA/GI 25/10, Legalis). Ponadto należy mieć na uwadze art. 9 ust. 2 SamGminU, w myśl którego „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

Jeżeli ustawa lub oparty na ustawie statut nie stanowią inaczej, siedzibą instytucji kultury jest miejscowość, w której siedzibę ma jej organ zarządzający.

2. Zakres działalności;

W statucie należy określić rodzaj, przedmiot i zakres prowadzonej działalności zarówno kulturalnej, jak i innej niż kulturalna – jeżeli jest dopuszczalna. Zakres działalności instytucji kultury określa zakres świadczonych przez nią usług. Usługi te muszą odnosić się do celu działania danej instytucji kultury, tj. muszą prowadzić do realizacji celu, dla którego instytucja kultury została utworzona. Postanowienia statutu określające zakres działalności instytucji kultury powinny mieć „rozbudowany charakter, a nie nadmiernie ogólny, i dotyczyć podstawowych, zasadniczych aspektów zamierzonej działalności” (wyr. WSA we Wrocławiu z 18.4.2013 r., III SA/Wr 46/13, Legalis). Nie oznacza to jednak konieczności szczegółowego i kompleksowego określenia zakresu działalności danej instytucji kultury w formie zamkniętego katalogu (wyr. WSA we Wrocławiu z 18.4.2013 r., III SA/Wr 46/13, Legalis). Z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 2 DziałKultU „nie wynika nakaz kazuistycznego unormowania zakresu działania instytucji kultury” (wyr. NSA w Warszawie z 8.11.2012 r., II OSK 2013/12, Legalis). Dopuszczalne jest „wyliczenie przykładowe poprzez użycie zwrotu «w szczególności»²¹, stanowiącego konkretyzację podstawowego przedmiotu działania” instytucji (wyr. NSA w Warszawie z 8.11.2012 r., II OSK 2014/12, Legalis). NSA w ww. wyroku argumentował to tym, że „w akcie o charakterze organizacyjnym nie należy formułować zakresu działania danej instytucji 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 statucie” (wyr. NSA w Warszawie z 8.11.2012 r., II OSK 2013/12, Legalis).

Aby instytucja kultury, w szczególności gminna instytucja kultury, wyzwalała i spajała aktywność społeczną, wymagane jest także właściwe sformułowanie celów jej działalności. Instytucja kultury, aby mogła „wypełniać swoją misję i osiągać wyznaczone cele”, musi określić, na jakich wartościach jest zbudowana i jakimi wartościami kieruje się w swej działalności kulturalnej (obywatelskość, lokalność, bezwyznaniowość itp.)²².

3. Organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;

Organizator ma nie tyle prawo, ile obowiązek unormowania sposobu powoływania organu zarządzającego, którym zasadniczo jest dyrektor. W statucie musi być wskazane

²¹ Taki zabieg techniczno-legislacyjny jest dopuszczalny w świetle § 153 ust. 3 TechPrawodR.

²² M. Krajewski, Instytucje kultury a uczestnicy kultury. Nowe relacje. Przykład: MS² w Łodzi, (w:) M. Śliwa (red.), Strategie dla kultury, Kraków 2011, s. 35.

m.in., czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje się, czy wyłania w drodze konkursu (wyr. WSA w Szczecinie z 7.7.2011 r., II SA/Sz 523/11, Legalis). Ma to szczególnie znaczenie w odniesieniu do dyrektorów samorządowych instytucji kultury, gdzie istotne jest, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), czy też wyłania się go w drodze konkursu (wyr. NSA w Warszawie z 31.1.2012 r., II OSK 2526/11, Legalis). Jeżeli dyrektora instytucji kultury wyłania się w drodze konkursu, „statut może ramowo określać sposób jego przeprowadzenia, w tym organ upoważniony do przyjęcia regulaminu” (wyr. WSA w Gliwicach z 4.3.2008 r., IV SA/Gl 1263/07, Legalis).

Organem doradczym jest rada programowa. Zadania i kompetencje rady programowej należy określić w statucie. Ponadto należy uregulować kwestię liczby członków rady i tryb ich wyłonienia, kadencyjność, zasady podejmowania rozstrzygnięć (uchwał), tj. inicjatywę, większość, jaką podejmowane będą uchwały oraz typ głosowania (tajne, jawne). Jej organizację i zasady dokonywania czynności będzie określał regulamin rady programowej.

4. Określenie źródeł finansowania;

W statucie należy określić, z jakich źródeł instytucja kultury będzie finansować swoją działalność.

5. Zasady dokonywania zmian statutowych;

W statucie należy w szczególności określić, kto, w jakim trybie i w jakiej procedurze ma uprawnienia do podjęcia inicjatywy w zakresie zmiany postanowień statutowych.

6. Postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja kultury zamierza taką działalność prowadzić;

Wydaje się, że sformułowanie „działalność inna niż kulturalna” należy rozumieć jako inny rodzaj (przedmiot) działalności.

Jeżeli instytucja kultury zamierza prowadzić działalność inną niż kulturalna, a ściślej jeśli organizator przewiduje prowadzenie takiej działalności przez instytucję kultury, to w jej statucie musi zamieścić postanowienia dotyczące tej działalności (wyr. WSA we Wrocławiu z 30.1.2013 r., IV SA/Wr 673/12; wyr. WSA w Gliwicach z 17.9.2018 r., IV SA/Gl 555/18; wyr. WSA w Gliwicach z 14.3.2019 r., IV SA/Gl 551/18, Legalis). Przedmiotem takiej działalności dodatkowej może być np. działalność edukacyjna, ale nie może ona przybierać form i być wykonywana na zasadach określonych w PrOśw²³.

Jeżeli chodzi o skalę prowadzonej przez instytucję kultury działalności innej niż kulturalna, to wydaje się, że musi być ona adekwatna do przedmiotu realizowanych celów statutowych (zob. wyr. NSA z 2.3.2017 r., II OSK 2864/16). Ponadto im większy jest zakres realizowanych zadań i celów statutowych, tym bardziej możliwa jest większa skala prowadzonej działalności innej niż kulturalna.

²³ Zob. E. Ostapowicz, Organizowanie instytucji kultury, s. 11.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl