

Vademecum dyrektora instytucji kultury

Wydanie 3.

Dowiedz się więcej na ksiegarnia.beck.pl

Część I. Zasady funkcjonowania instytucji kultury

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 IK 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 IK) 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 IK) 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).

Przykład

Gmina wraz z organizacją pozarządową (np. stowarzyszenie rejestrowe) utworzyły podmiot, którego podstawowym celem statutowym będzie prowadzenie działalności kulturalnej. Podmiot ten będzie IK.

Organizatorzy (tzn. 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 IK 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 w MuzeaU wymieniono: muzea państwowe (tzn. muzea tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych), muzea samorządowe (tzn. 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 formą IK 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** (tzn. 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 w DziałKultU wymieniono: 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 IK, 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 IK 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 IK, 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. Podmiotom tym nie przysługuje jednak miano IK w rozumieniu DziałKultU i to nawet wówczas, gdy ich podstawowym celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej². Powszechnie pojęcie „instytucja kultury” obejmuje

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 (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 kultu-

jednak 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 IK utworzone i prowadzone przez organy administracji rządowej i JST od innych podmiotów, w odniesieniu do nich używa się na 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 dopuszczalne są 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.

Pośród 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 szczególowej 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 (tzn. mogą być muzeami rejestrowanymi i nierejestrowanymi, muzeami posiadającymi osobowość prawną i muzeami będącymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej).

Jeśli chodzi o biblioteki – IK są biblioteki utworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz JST (art. 8 ust. 2 pkt 1–2 BibliotU). Biblioteki JST są bibliotekami publicznymi (art. 18 ust. 2 BibliotU). 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 IK 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).

rowego” finansowanego z funduszy EOG 2009–2014, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, grudzień 2012, s. 6–7.

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). Biblioteka może być więc np. częścią gminnego domu kultury.

1.3. Charakterystyka instytucji kultury

1.3.1. Cechy 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 JSFP;
- 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, tzn. 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 IK, gdyż w myśl art. 9 ust. 2 DziałKultU dla JST prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym

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.

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

Instytucje kultury, jako JSFP (art. 9 pkt 13 FinPubU), są zobowiązane m.in. do stosowania przepisów FinPubU i PrZamPubl. Instytucja kultury jako JSFP działająca na podstawie odrębnej ustawy stanowiącej podstawę jej tworzenia, zobowiązana jest stosować przepisy FinPubU odpowiednio (art. 10 ust. 2 FinPubU). Do IK 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 IK wykonują zadania nałożone statutowo lub powierzone przez organizatora, np. koordynują i organizują określone uroczystości, prowadzą kampanie społeczne.

Ważne

Wykonywanie wszelkich zadań i przedsięwzięć musi mieścić się w statutowo określonych celach i działaniach danej IK.

Wskazane cechy IK 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 IK, 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 IK wykazały, że prowadzona przez nie działalność ma różny charakter, tzn. jedne z nich nastą-

⁴T. 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.

wione 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, tzn. „między eventem a wsparciem”⁶.

1.3.2. Cele i zadania instytucji kultury

Podstawowym **celem statutowym każdej IK 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 (tzn. trafiających w ich upodobania). Instytucje kultury powinny więc współpracować z różnymi podmiotami i IK, m.in. z:

- 1) JST;
- 2) organizacjami pozarządowymi (społecznymi);
- 3) lokalną społecznością.

W niektórych przypadkach same przepisy prawa wskazują na prawną możliwość albo obowiązek współpracy IK (współpraca i możliwość wspólnego wykonywania zadań jest dość szczegółowo określona w przypadku bibliotek).

Jednym z podstawowych zadań, jakie wykonują IK, jest **upowszechnianie kultury**. Realizacja tego zadania jest możliwa m.in. przez:

- 1) edukowanie;
- 2) sprawowanie opieki nad dobrami kultury;
- 3) umożliwienie członkom społeczeństwa nie tylko odbioru wytworów kultury (uczestnictwo bierne), lecz także tworzenia kultury (uczestnictwo czynne);

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.

- 4) 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).

Instytucja kultury, co wynika z istoty działalności kulturalnej, **realizuje cele publiczne** wskazane przepisami prawa, a dookreślone przez organizatora w statucie, przez działania, jakie mają prowadzić do osiągnięcia celu lub celów. Instytucja kultury powinna także określić, dla kogo i w jaki sposób będzie działała⁸. Ze względu na to, 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 IK nie pobiera opłat. Natomiast w przypadku działalności statutowej odpłatnej IK za wykonywane usługi pobiera opłaty, których wysokość pokrywa koszty ich realizacji. Nawet jeśli IK, prowadząc działalność kulturalną, osiągnie nadwyżkę przychodów nad poniesionymi kosztami (tzn. osiągnie zysk), to taka działalność nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów PrPrzed (art. 3 ust. 2 DziałKultU). Wynika to z tego, 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). Działalność przynosząca zysk powinna być więc prowadzona w obszarze i rozmiarze służącym realizacji celów statutowych IK.

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 IK 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 osiąganie celu, w jakim IK została utworzona, działalność gospodarcza IK 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, tzn. samorządowe biblioteki publiczne, zasadny

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.

wyduje 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 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.

Orzecznictwo

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. możliwość prowadzenia innej działalności niż ta, do której biblioteka została powołana, i z której może czerpać zyski, wywiódł – potwierdzając linię orzecniczą – NSA w Warszawie także w wyroku 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 na¹²:

- 1) badaniu istniejącego stanu rzeczy;

⁹ A. Mituś, *Działalność bibliotek samorządowych – rodzaje i zasady prowadzenia*, Samorząd terytorialny 2017, Nr 3, 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 r. (II OSK 2864/16, Legalis); wyr. WSA w Gliwicach z 14.3.2019 r. (IV SA/GI 551/18, Legalis).

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. Ochendowski, *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.

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.

- 2) zestawianiu tego, co ustalono w toku badania kontrolnego „z tym, co powinno być” (tzn. zestawianiu z obowiązującym stanem wzorcowym) i sformułowaniu na tej podstawie oceny (osądu);
- 3) ustaleniu ewentualnych rozbieżności;
- 4) wskazaniu przyczyn rozbieżności (nieprawidłowości);
- 5) sformułowaniu zaleceń pozwalających uniknąć w przyszłości powstałych nieprawidłowości.

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 IK sprawuje przede wszystkim organizator IK. 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. Jak podniósł NSA w postanowieniu z 10.5.2018 r. (II OSK 135/18, Legalis), organizator IK ma uprawnienie do jednostronnego, władczego i prawnie wiążącego wpływania na działalność IK. Stosunki zachodzące między organizatorem a IK oparte są na zasadzie kierownictwa (post. NSA z 5.4.2017 r., II OZ 299/17, Legalis). Organizator swoje uprawnienia realizuje m.in. przez takie działania, jak:

- 1) powoływanie i odwoływanie dyrektora (co istotne – w przypadkach ściśle określonych ustawowo);
- 2) nadawanie statutu lub zatwierdzanie/opiniowanie regulaminu organizacyjnego;
- 3) kontrolę przeznaczenia środków z udzielonej dotacji celowej;
- 4) analizę informacji o przebiegu wykonania planu finansowego czy analizę sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego (art. 265 FinPubU).

W tym kontekście należy podnieść, że zamknięty katalog elementów (treści) statutu IK 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 IK. Przepisy ustawowe, oprócz organu zarządzającego, dopuszczają tylko powołanie organu doradczego (rada programowa). Wynika to z zakresu możliwej treści statutu IK. 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 IK czy też zamieszczanie procedur przeprowadzania takich czynności nadzorczych¹⁴.

Pewną możliwość oddziaływania na IK ma organizator także w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej na tzw. II poziomie, tzn. na poziomie działu w administracji rządowej

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).

i na poziomie JST w samorządzie terytorialnym. Wynika to z tego, 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.

W ściśle określonych przypadkach funkcje nadzorcze mogą przysługiwać określonym podmiotom (organom) innym niż organizator. Na przykład nadzór nad muzeami sprawuje minister właściwy ds. 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 ds. 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 ds. 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 IK 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 IK 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 IK **regulamin organizacyjny**.

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).

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 ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 7 ust. 1 MuzeaU).

Niewątpliwie na etapie tworzenia IK kluczowa rola przypada organizatorowi, którym w przypadku samorządowych IK jest konkretna JST (gmina, powiat, województwo samorządowe), a nie jej organy (wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.12.2010 r., II SA/Bd 1184/10, Legalis). W JST kompetencje organizatora IK zostały więc podzielone między jej organy. Przyjęcie, że samodzielnym organizatorem samorządowej IK 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 IK. Z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych wynika, że kompetencje w zakresie podjęcia aktu o utworzeniu IK 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 IK, jest wybór formy organizacyjnej działalności kulturalnej i jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej organizatora (tzn. czy będzie to samodzielna jednostka organizacyjna, czy też będzie to część innej jednostki).

2.2. Akt o utworzeniu instytucji kultury

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

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

Akt o utworzeniu IK musi określać przede wszystkim nazwę i siedzibę instytucji kultury, cel utworzenia, formę organizacyjną oraz przedmiot jej działania. Ponadto, jeżeli IK 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 IK. Ogólnie ujmując, statuty i regulaminy to akty normatywne regulujące wewnętrzny ustrój i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych administracji publicznej (a także niepu-

blicznej)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 IK 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 IK, 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 IK 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 SamGminU) „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). Podobnie wypowiedział się NSA także w późniejszym wyroku.

Orzecznictwo

Niewątpliwie uchwała rady gminy regulująca organizację funkcjonowania IK, w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter; jako akt prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (wyr. NSA w Warszawie z 8.11.2012 r., II OSK 2014/12, Legalis).

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

Struktura statutu IK powinna odpowiadać formalnej budowie aktu normatywnego, tzn. 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. TechPrawoR).

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, tzn. 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 te wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1–6 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 więc podać:

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

Zgodnie z art. 13 ust. 2 DziałKultU elementy obligatoryjne statutu to:

- 1) nazwa, teren działania i siedziba IK;
- 2) zakres działalności;
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;
- 4) określenie źródeł finansowania;
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych;
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli IK zamierza działalność taką prowadzić.

Nazwa IK 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 IK, 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 IK i prowadzonej przez nią działalności**, należy mieć na uwadze zakres działania organizatora. Na przykład, gdy mamy do czynienia z gminną

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.

IK, 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 (w tym wypadku IK) jest co do zasady 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/Gl 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 IK** jest miejscowość, w której siedzibę ma jej organ zarządzający.

W statucie należy określić **rodzaj, przedmiot i zakres prowadzonej działalności zarówno kulturalnej, jak i innej niż kulturalna** – jeżeli jest dopuszczalna. Zakres działalności IK określa zakres świadczonych przez nią usług. Usługi te muszą odnosić się do celu działania danej IK, tzn. muszą prowadzić do realizacji celu, dla którego IK została utworzona. Postanowienia statutu określające zakres działalności IK 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 IK 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).

Orzecznictwo

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 IK, w szczególności gminna IK, 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.

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.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl