

**Artur Potocki****ZALEŻNOŚĆ SAMORZĄDOWYCH INSTYTUCJI KULTURY  
W ASPEKTACH PRAWNOADMINISTRACYJNYCH****Wprowadzenie**

Kulturalne prawa człowieka stanowią przedmiot regulacji zarówno prawa międzynarodowego, jak i krajowej ustawy zasadniczej i ustawodawstwa zwykłego. Możliwość uczestnictwa człowieka w kulturze jest jednak, co ważniejsze, społecznym standardem, który powinien być równo zapewniany wszystkim członkom wspólnoty państwowej i samorządowej. Dostęp do kultury może być realizowany zarówno na własną rękę, jak i za pośrednictwem niewładczych instrumentów administracyjnych. Warto także wspomnieć, że działalność kulturalna jest elementem sfery aktywności społecznej i może ona mieć charakter materialny i niematerialny. Podejmowane przez administrację działania mające na celu dostarczanie kultury stanowią działalność o charakterze władczym i niewładczym<sup>1</sup>. Niebudzącym wątpliwości stwierdzeniem jest, że dostarczanie usług z zakresu kultury powinno być i jest dziedziną, którą powinien się zajmować samorząd terytorialny. Przemiany ustrojowe, jakie zaszły po 1989 r., doprowadziły do znaczących przekształceń wielu płaszczyzn życia społecznego, w tym również do odrodzenia się koncepcji samorządu terytorialnego jako elementu decentralizacji władzy i rozpoczęcia budowy podstaw społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>. Klarowne wydaje się zatem współgranie koncepcji samorządu terytorialnego jako władzy blisko społeczeństwa z zapewnieniem ważnych usług z punktu widzenia Konstytucji<sup>3</sup> oraz, co znacznie ważniejsze, z punktu widzenia

<sup>1</sup> Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 24–25.

<sup>2</sup> Por. K. Sikora, *Tendencje rozwojowe w samorządzie lokalnym. Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako nowy sposób aktywizacji mieszkańców gmin* [w:] *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab, Lublin 2017, s. 107–108.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

potrzeb społecznych i egzystencjalnych. Jedną z nich jest z całą pewnością dostarczanie i dbanie o kulturę, która stanowi element dziedzictwa cywilizacyjnego i pozwala na identyfikowanie się jednostki z większą zbiorowością. Przedmiotem opracowania jest zależność komunalnych instytucji kultury w aspekcie prawnoadministracyjnym, ustrojowym i finansowym.

W toku opracowania zostanie zweryfikowana teza, zgodnie z którą samorządowe instytucje kultury będące niezbędnym elementem i faktycznym dostarczycielem usług z zakresu kultury na rzecz społeczności samorządowej są niezależne od swojego organizatora oraz innych podmiotów. Celem badawczym artykułu jest poddanie krytycznej analizie zarówno regulacji normatywnych, jak i poglądów doktryny w kontekście szczególnym prawa kultury i ogólnym z zakresu prawa publicznego, a zwłaszcza administracyjnego. W opracowaniu posłużono się także analizą orzecznictwa sądów administracyjnych oraz analizą aktów wydawanych przez administrację, co stanowi materiał badawczy. Efektem tego było stworzenie samodzielnych poglądów na kwestie związane z funkcjonowaniem oraz dostarczaniem usług z zakresu kultury przez komunalne jednostki za to odpowiedzialne.

Przyczynkiem do podjęcia refleksji dotyczącej zależności komunalnych instytucji kultury w aspektach prawnoadministracyjnych było pojawienie się tego rodzaju problemu w debacie publicznej oraz angażowanie, wydawałoby się, autonomicznych jednostek do sporów o podłożu politycznym i ideologicznym. W ostatnim czasie można było dostrzec co najmniej dwie sytuacje, które odnoszą się do problematyki omawianej w opracowaniu. Pierwszą z nich była próba wystawienia w Teatrze Polskim w Wrocławiu spektaklu *Śmierć i dziewczyna* w reżyserii Eweliny Marciniak, którego organizatorem jest dolnośląskie województwo samorządowe oraz minister właściwy ds. kultury<sup>4</sup>. Drugą sytuacją, na którą można wskazać i które była bezpośrednim impulsem do podjęcia refleksji, była próba wystawienia spektaklu *Kłątwa* w reżyserii Olivera Frlijicia w Teatrze Powszechnym w Warszawie, który jest samorządową instytucją kultury miasta stołecznego Warszawa<sup>5</sup>.

## Przedmiot działalności kulturalnej

Przechodząc dalej, należy określić, czym jest działalność kulturalna. W tym wypadku ustawodawca zdecydował się na jej zdefiniowanie, aczkolwiek uczynił to w sposób nieprecyzyjny. Zabieg ten był jednak uzasadniony z uwagi na ela-

---

<sup>4</sup> Zob. pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 20 listopada 2015 r., sygn. DF/8070/15.

<sup>5</sup> Zob. oświadczenie Dyrektora Teatru Powszechnego w Warszawie ws. spektaklu *Kłątwa* i planowanych zgromadzeń publicznych z 26 maja 2017, <http://www.powszechny.com/aktualnosci/oswiadczenie-ws-spektaklu-klatwa-i-planowanych-zgromadzen-publicznych-26-05-2017.html> (1.06.2017).

styczność kultury. Pozwala na podtrzymanie aktualności definicji przez lata niezależnie od trendów w kulturze<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>7</sup> działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. R. Golat<sup>8</sup> wskazuje na trzy podzakresy działalności kulturalnej, o której mowa w przepisie. Pierwszym z nich jest tworzenie kultury, czyli zakres działalności wykonywanych na bieżąco przez podmiot prowadzący działalność. Chodzi tutaj przede wszystkim o prowadzenie takich działań, które mają na celu stworzenie określonego dobra kultury niezależnie, czy będzie ono namacalne, czy nie, jednak składać się ono będzie na dziedzictwo kulturowe poszczególnych społeczności, tj. w wymiarze lokalnym, regionalnym, ogólnokrajowym. Drugą kwestią, która składa się na całość prowadzenia działalności kulturalnej, jest ochrona kultury, co jest często równoważone z ochroną zabytków<sup>9</sup>. W odróżnieniu od niej zakres ochrony kultury jest pojęciem znacznie szerszym i odnosi się nie tylko do przedmiotów objętych ochroną w myśl u.o.z., ale także wyrazów współczesnej działalności kulturalnej. Dobrym przykładem tego może być instalacja artystyczna „Tęcza”, która w latach 2012–2015 stała w Warszawie na placu Zbawiciela<sup>10</sup>, a jej właścicielem był Instytut Adama Mickiewicza – państwowa instytucja kultury. Wielokrotna renowacja oraz działania mające na celu konserwację tej instalacji w obliczu licznych aktów wandalizmu i podpałów to przykład działań mających na celu ochronę kultury – w tym przypadku przedmiotu niebędącego zabytkiem. Ostatnim, trzecim podzakresem prowadzenia działalności kulturalnej jest upowszechnianie kultury, które należy rozumieć jako przybliżanie zdobyczy kultury społeczeństwu, prezentowanie jej, a także animację kultury w celu aktywizacji społeczeństwa. Według autora powyższego podziału aktywizacja ta ma na celu integrację

---

<sup>6</sup> Podobnie: A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, *Sektor kultury – działalność kulturalna. Wokół problematyki prawnej* [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, Poznań 2012, s. 14–15.

<sup>7</sup> Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 862), dalej: u.o.p.d.k.

<sup>8</sup> R. Golat, *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006, s. 21 i n.

<sup>9</sup> Tego rodzaju podejście wyrażają A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, *Sektor kultury...*, s. 16, twierdząc, że ochrona dóbr kultury bezpośrednio współgra i łączy się z ochroną zabytków, o której mowa w przepisach ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.), dalej: u.o.z. Stwierdzenie tego rodzaju wydaje się jednak błędne, ponieważ kompetencje związane z ochroną zabytków i prowadzeniem działalności kulturalnej skupione są w rękach jednego organu wyłącznie na szczeblu centralnym.

<sup>10</sup> Zob. szerzej na ten temat: A. Kowalska, Ł. Kamiński, *Zrób to w Warszawie! Alternatywny przewodnik*, Warszawa 2014, s. 246 i n.; M. Ignerska, *Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny*, Warszawa 2014, s. 144.

wewnętrznej społeczności oraz wzrost liczby oddolnych działań danej społeczności, co miałyby się przejawiać w rozwoju amatorskiego, nieprofesjonalnego życia artystycznego<sup>11</sup>.

Jak wskazuje A. Jakubowski<sup>12</sup>, działalność kulturalna może być zarówno materialna, jak i umysłowa, tj. niematerialna. Co istotne, nie zostało wprowadzone tutaj jakiegokolwiek rozróżnienie merytoryczne dotyczące tego, jaką kulturę należy prowadzić, a jakiej nie, które nurty w kulturze promować, a które negować. Dlatego właśnie prowadzenie tejże działalności kulturalnej przeradza się w prowadzenie instytucji kultury, które *de facto* wykonują większość czynności związanych ze wspieraniem działalności kulturalnej. Można zatem mówić, że działalność kulturalna sfery publicznej, nad którą mecenas sprawuje władza publiczna, ma wymiar zinstytucjonalizowany.

### **Zależność organizacyjna a zależność merytoryczna**

Przechodząc dalej, należy zwrócić uwagę na kwestię wartościowania nurtów w kulturze oraz uzależnienia treści prezentowanej oferty przez instytucje kultury od poglądów władzy pochodzącej z nadania politycznego, od której zależą nakłady finansowe oraz obsadzanie stanowisk kierowniczych. Jak zauważa D. Sześciło<sup>13</sup>, władza publiczna, w tym również władza samorządowa, posiada daleko posuniętą swobodę w kształtowaniu polityki kulturalnej. W praktyce oznacza to, że ma ona obowiązek wspierania działalności kulturalnej, jednak nie jest zobligowana do wspierania wszelkiej działalności w tym zakresie. Dobór instytucji i projektów, które mogą otrzymać wsparcie finansowe od władzy publicznej, winien być maksymalnie obiektywny, natomiast obecne regulacje nie sprzyjają rozgraniczeniu poglądów aktualnej władzy oraz poglądów reprezentowanych przez dany projekt czy też nurt w kulturze. Można zatem stwierdzić, że obecne regulacje pozostawiają władzy możliwość wspierania ze środków publicznych tylko albo głównie tych nurtów, które są zgodne z jej polityczną ideologią. Oczywiście nie oznacza to, że każdy albo którykolwiek organ władzy centralnej lub samorządowej korzysta ze swoich uprawnień oraz nieścisłości przepisów w ten sposób, jednak należy mieć świadomość, że do tego rodzaju sytuacji może dochodzić z uwagi na nieprecyzyjność prawa.

---

<sup>11</sup> Zob. R. Golać, *Podstawy prawa...*, s. 22–23.

<sup>12</sup> A. Jakubowski, *Komentarz do art. 1* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 5–6.

<sup>13</sup> Zob. D. Sześciło, *Rola samorządu terytorialnego w sferze kultury a swoboda wypowiedzi artystycznej* [w:] *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014, s. 127–129.

Optymalnym rozwiązaniem w kontekście zależności od władzy i polityki, na które wskazuje J. Hołda<sup>14</sup>, jest całkowite uniezależnienie instytucji kultury od władzy zarówno pod względem wydatkowania środków, jak i obsady stanowisk kierowniczych. Oznacza to, że organizator, którym w przypadku publicznych instytucji kultury jest minister lub jednostka samorządu terytorialnego, zapewnia środki finansowe oraz organizacyjne (lokal, budynek) niezbędne dla funkcjonowania instytucji kultury, a organizacja wewnętrzna, zarówno programowa, jak i finansowa, pozostaje w wyłącznej gestii kierownictwa instytucji, czyli jej dyrektora<sup>15</sup>. Władz instytucji kultury nie powinna charakteryzować zależność polityczna oraz lojalność wobec organizatora, ale dbałość o zapewnienie jak najlepszego jakościowo i różnorodnego programu dla społeczności dostosowanego do trendów, panującej mody, a nie nurt władzy. W tym miejscu można zatem przyjąć, że działalność kulturalna, jaką zapewnia sfera publiczna, powinna być zdecydowanie pluralistyczna i różnorodna, uwzględniająca przede wszystkim potrzeby odbiorcy. W żadnym miejscu nie powinna być naznaczona propagandą polityczną czy też ideologiczną.

Inne zdanie w tym zakresie przedstawia A. Frankiewicz<sup>16</sup>, która twierdzi, że „jedynie te dobra kultury, które są uznawane za świadectwa takich wartości, jak patriotyzm, pamięć historyczna, kunszt artystyczny, świadomość udziału narodu polskiego w znaczących zjawiskach społecznych, mogą być uznane za wartości propagowania”. Przyjęcie tego rodzaju poglądu skutkowało ocenianiem pod kątem przydatności historycznej albo patriotycznej danego projektu kulturalnego przez organy władzy publicznej pochodzące z nadania politycznego. W konsekwencji prowadziłyby to do upolitycznienia działalności kulturalnej i instytucji kultury, a nurty niezwiązane z tymi wskazanymi przez autorkę poglądami pozostawałyby niewspierane przez władzę publiczną. Pogląd zbliżony do powyższego przedstawił W. Wytrązek<sup>17</sup>, wskazując na potrzebę wspierania wyłącznie działalności kulturalnej związanej z „polskością, patriotyzmem i kulturą ojczystą” jako walki ze „zmakdonalizowaną kulturą popularną”. Tego rodzaju pogląd, podobnie jak wskazany wyżej, również nie zasługuje na aprobatę z uwagi na

---

<sup>14</sup> Zob. J. Hołda, *Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury* [w:] *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014, s. 141–143.

<sup>15</sup> Podobne zdanie wyraził WSA w Warszawie w wyroku z 20 marca 2008 r., sygn. I SA/Wa 134/08, LEX nr 507844, twierdząc że „organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury”.

<sup>16</sup> Zob. A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 88, s. 15 i n.

<sup>17</sup> Zob. W. Wytrązek, *Realizacja zadań samorządu terytorialnego w sferze kultury* [w:] *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj, Lublin 2013, s. 232.

próbę narzucenia odbiorcom działalności kulturalnej z wyłącznie jednego nurtu, ignorując tym samym pozostałe. Jak zostało wskazane, sfera publiczna nie powinna wykorzystywać swoich instrumentów oraz środków publicznych dla propagowania określonej takiej lub innej ideologii.

### **Zależność finansowa a zależność merytoryczna**

Analizując i rozważając zagadnienia z zakresu działalności kulturalnej prowadzonej przez samorząd terytorialny, nie sposób ominąć problematyki jej finansowania. Prawnofinansowy kontekst działalności kulturalnej ma w zasadzie dwa aspekty. Pierwszym z nich jest finansowanie kultury, czyli wydatkowanie środków na kulturę, co stanowi przedmiot omawiany w niniejszym paragrafie. Drugim z nich jest problematyka finansowych obciążeń publicznoprawnych, jakie są związane z prowadzeniem działalności kulturalnej, jednak z uwagi na niezwykle zawilgość oraz swoją specyfikę problematyka ta nie zostanie rozwinięta w niniejszym opracowaniu. Chodzi tutaj o pasywne wsparcie podmiotów zajmujących się kulturą przez udzielanie różnego rodzaju zwolnień podatkowych, w szczególności częściowego lub całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego lub obrotowego<sup>18</sup>. Jak słusznie wskazuje R. Golat, znaczna część przedsięwzięć kulturalnych finansowana jest ze środków prywatnych, jednak kluczowe i podstawowe znaczenie dla realizacji polityki kulturalnej, niezależnie czy państwowej, czy samorządowej, mają środki publiczne<sup>19</sup>. Jak wskazano wcześniej, prowadzenie działalności kulturalnej przez samorząd terytorialny ma co do zasady wymiar zinstytucjonalizowany, tj. realizowane jest za pośrednictwem instytucji kultury.

Jak słusznie wskazuje K. Czarnecki, instytucje kultury, w tym też samorządowe, należą do sektora finansów publicznych<sup>20</sup>. Wynika to bezpośrednio z normy zawartej w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych<sup>21</sup>, a określenie samorządowych instytucji kultury jako części składowych sektora finansów publicznych nie budzi wątpliwości zarówno na gruncie orzecznictwa administra-

---

<sup>18</sup> Por. szerzej na ten temat: Ł. Karczyński, *Instrumenty pośredniego wsparcia kultury w prawie podatkowym* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015, s. 321–337.

<sup>19</sup> Zob. R. Golat, *Podstawy prawa...*, s. 102.

<sup>20</sup> Por. K. Czarnecki, *Dotacje dla samorządowych instytucji kultury i dotacje celowe z budżetu państwa na działania w dziedzinie kultury prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013, s. 220–221.

<sup>21</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dalej: u.f.p.

cyjnego<sup>22</sup>, jak i w administracji<sup>23</sup> oraz w innych organach rozstrzygających<sup>24</sup>, co w konsekwencji ma znaczenie w planowaniu, bilansowaniu, kontroli, rachunkowości i sprawozdawczości oraz dyscyplinie w tych jednostkach<sup>25</sup>. Szczegółowe kwestie dotyczące prawnofinansowych aspektów działalności instytucji kultury, stanowiące *lex specialis* względem u.f.p. czy innych ustaw, takich jak chociażby ustawy o rachunkowości<sup>26</sup> i o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>27</sup>, zostały wskazane w przepisach art. 27–31d stanowiących rozdział 3 u.o.p.d.k.

Jedną z najważniejszych norm w tym zakresie są przepisy art. 27 u.o.p.d.k., zgodnie z którymi instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia, a także prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. Realizując zadania, kierować się mają zasadami efektywności ich wykorzystania. Gospodarka finansowa prowadzona jest na podstawie planu finansowego, który ustalany jest przez dyrektora instytucji zgodnie z przepisami u.f.p. Plan ten uwzględnia wysokość dotacji organizatora, które przewidziane są na dany rok budżetowy<sup>28</sup>. Jak twierdzi A. Jakubowski, normy te wskazują bezpośrednio na samodzielność majątkową i finansową instytucji kultury<sup>29</sup>. Konsekwencją tego rodzaju sytuowania instytucji kultury jest faktyczny zakaz kierowania czy wydawania poleceń kierownictwu instytucji kultury przez jakikolwiek inny podmiot w zakresie gospodarowania mieniem i środkami jednostki<sup>30</sup>. Pojęcie samodzielnej gospodarki obejmuje zarówno przydzielone przez organizatora mienie, tj. mienie pierwotne, jak i majątek nabyty w trakcie działań, tj. mienie wtórne. Jedną z konsekwencji samodzielności finansowanej instytucji kultury jest samodzielna odpowiedzialność instytucji kultury za zobowiązania<sup>31</sup>.

---

<sup>22</sup> Por. wyrok NSA z 17 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 2644/16, Legalis 1567977; wyrok WSA w Gliwicach z 3 października 2016 r., sygn. IV SA/GI 602/16, Legalis 1542058.

<sup>23</sup> Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 17 grudnia 2015 r., sygn. NK-N.4131.70.16.2015.GD1, Dz.Urz.Woj.Doln. 2015, poz. 6153.

<sup>24</sup> Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 16 kwietnia 2012 r., sygn. BDF1/4900/33/31/12/634, Legalis 762447.

<sup>25</sup> Por. E. Kowalczyk, *Art. 9 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos- Sitek, R. Bucholski, Legalis 2017; C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 300.

<sup>26</sup> Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1047).

<sup>27</sup> Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168).

<sup>28</sup> Por. K. Czarnecki, *Dotacje...*, s. 220–221.

<sup>29</sup> Zob. A. Jakubowski, *Art. 27 [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, s. 155.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>31</sup> Zob. K. Czarnecki, *Dotacje...*, s. 221. Por. też: wyrok NSA z 25 kwietnia 2007 r., sygn. II GSK 397/06, Legalis 89262, gdzie jest mowa o braku uprawnień organizatora do podjęcia uchwały o pokrywaniu strat ponoszonych przez instytucje kultury. Tego rodzaju pogląd jest w zasadzie

Jednostka samorządu terytorialnego co do zasady nie odpowiada za zobowiązania podjęte przez instytucje kultury. Tego rodzaju pogląd wynikający z literalnego brzmienia przepisu art. 14 ust. 2 u.o.p.d.k. znajduje swoje potwierdzenie przede wszystkim w orzecznictwie administracyjnym<sup>32</sup>, jak również w funkcjonowaniu administracji<sup>33</sup>.

Na interesującą nieścisłość w zakresie samodzielności gospodarki finansowej instytucji kultury wskazuje A. Jakubowski. Twierdzi on, że samodzielność tych jednostek jest w znacznym stopniu faktycznie ograniczona ze względu na system finansowania działalności, który oparty jest na dotacjach od organizatora<sup>34</sup>. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyniki badań z 2007 r., w których A. Bieniaszewska oraz G. Czarnocki stwierdzają, że 82% wpływów samorządowych instytucji kultury pochodzi z tytułu dotacji podmiotowej i przedmiotowej od organizatora<sup>35</sup>. Najnowsze dane w tym zakresie pochodzą z 2015 r., gdzie stwierdzono, że 75,4% wszystkich wpływów instytucji kultury, zarówno samorządowych, jak i państwowych, pochodzi z dotacji od organizatora<sup>36</sup>. Przychylnie należy się odnieść do postulatu A. Jakubowskiego, który wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian umożliwiających odciążenie administracyjne, a tym samym ograniczenie kosztów prowadzenia działalności jednostki, a obciążenie obsługą administracyjną organizatora, co może być możliwe do zrealizowania w zasadzie wyłącznie w przypadku samorządowych instytucji kultury<sup>37</sup>.

W tym miejscu zasadne wydaje się zwrócenie uwagi, chociaż pobieżne, na źródła finansowania samorządowych instytucji kultury, w tym na system dotacji podmiotowych i przedmiotowych, tj. celowych, jakich udziela organizator z budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub państwo na realizację zadań zleconych. Jak wskazuje K. Czarnecki, oprócz dotacji samorządowe instytucje kultury mogą pozyskiwać środki z przychodów z prowadzonej działalności, z najmu i dzierżawy składników majątkowych, ze sprzedaży składników majątku ruchomego, jak również z tytułu darowizn od osób trzecich<sup>38</sup>. Katalog przycho-

---

właściwy, ponieważ zapobiega powstawaniu luki w systemie finansów publicznych. Z drugiej jednak strony może narazić instytucje kultury na niemożliwość prowadzenia działalności, czego koszty i tak faktyczne poniesie organizator.

<sup>32</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 lutego 2011 r., sygn. I SA/Bd 1073/10, Legalis 339788; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 lutego 2011 r., sygn. I SA/Bd 45/10, Legalis 339793.

<sup>33</sup> Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30 października 2015 r., sygn. NK-N.4131.13.5.2015.RB, Dz.Urz.Woj.Doln. 2015, poz. 4578; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 3 sierpnia 2012 r., sygn. NK.4.4131.264.2012.K, Legalis 532566.

<sup>34</sup> Por. A. Jakubowski, *Art. 27*, s. 157.

<sup>35</sup> Zob. A. Bieniaszewska, G. Czarnocki, *Realizowanie zadań w dziedzinie kultury za pośrednictwem instytucji kultury w aspekcie wyników kontroli RIO*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 63.

<sup>36</sup> Por. GUS, *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2015 r.*, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>37</sup> Zob. A. Jakubowski *Art. 27*, s. 157.

<sup>38</sup> Por. K. Czarnecki, *Dotacje...*, s. 221.



dów, jakie może uzyskiwać instytucja kultury, został wskazany w przepisie art. 28 ust. 2 u.o.p.d.k., jednak ma on charakter otwarty, ponieważ zastosowano w nim zwrot „oraz z innych źródeł”. S. Gajewski słusznie wskazuje w tym zakresie, że konstrukcja ta stanowi odzwierciedlenie prawnego i organizacyjnego wyodrębnienia instytucji kultury, akcentując samodzielność ekonomiczną tego podmiotu przy okazji wskazania na możliwość gromadzenia i wydatkowania środków w związku z prowadzoną działalnością<sup>39</sup>.

### **Oczekiwania odbiorców a dostosowanie przekazu przez instytucje kultury**

Jak wskazano w wcześniejszych paragrafach opracowania, sprawowanie mecenatu nad kulturą oraz prowadzenie działalności kulturalnej przez samorząd terytorialny nie byłoby możliwe bez szczególnych instrumentów finansowych oraz administracyjno-finansowych. Jak wynika z badań Urzędu Statystycznego w Krakowie, w latach 2007–2015 jednostki samorządu terytorialnego przeznaczały rocznie średnio 3,8% swojego budżetu na wydatki związane z kulturą, oscylując między 3,5 a 3,9%<sup>40</sup>. Są to podobnej wielkości nakłady co na gospodarkę mieszkaniową. Można zatem stwierdzić, że środki przeznaczane na kulturę są z całą pewnością zauważalne dla budżetów samorządowych. Nie istnieją jednak mechanizmy, które mają na celu badanie zainteresowania działalnością kulturalną, jaka jest dostarczana ze środków publicznych.

Przedmiot finansowany ze środków samorządowych, jakim jest działalność kulturalna, a w zasadzie rozwój kultury, jest bardzo nieostry i nieprecyzyjny<sup>41</sup>. Odwołując się do przytoczonego wcześniej przykładu gospodarki mieszkaniowej, można bez wątpliwości stwierdzić, co jest efektem, a w zasadzie powinno być efektem wydatków ponoszonych na cele związane z gospodarką mieszkaniową. W przypadku działalności kulturalnej nie można tego w jakikolwiek obiektywny sposób zmierzyć.

Jak wskazują badania, dość skromne i mające niewielki zasięg, ale jednak w swoim przedmiocie wyjątkowe, przeprowadzone przez A.M. Kosińską, w społeczeństwie panuje niska, niewystarczająca świadomość społeczna w zakresie przysługujących jednostce praw w zakresie dostępu do kultury<sup>42</sup>. W społe-

---

<sup>39</sup> Zob. S. Gajewski, *Komentarz do art. 28 [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 162.

<sup>40</sup> Zob. Urząd Statystyczny w Krakowie, *Finanse kultury w latach 2007–2015*, Kraków 2016, s. 45.

<sup>41</sup> Por. R. Golać, *Podstawy prawa...*, s. 17–18.

<sup>42</sup> Zob. A.M. Kosińska, *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Lublin 2014, s. 306.

czeństwie niedostrzegalna jest rola i praca instytucji kultury, a jedynie w niedużym stopniu widoczne są duże, organizowane na poziomie regionalnym i lokalnym imprezy kulturalne. Z całą pewnością można stwierdzić, że potencjał społeczności jako uczestnika kultury nie jest wykorzystywany. Na kanwie tego badania, które sygnalizuje pewien niebezpieczny dla rozwoju cywilizacyjnego trend, można dostrzec potencjał do realizacji badań o znacznie szerszym zasięgu.

Wskazując na powyższe rezultaty, z których wynika zarówno brak świadomości, jak i nieefektywność pracy administracji w zakresie dostarczania kultury społeczności, należy odnieść się do stanowiska doktryny w kwestii dostarczania usług przez administrację. Jak podnosi się w piśmiennictwie, jedną z najważniejszych i podstawowych funkcji administracji jest bezpośrednie i praktyczne, rzeczywiste zaspokajanie potrzeb społecznych<sup>43</sup>. Realizowanie zadań o charakterze niewładczym stanowi przejaw działalności administracji świadczącej<sup>44</sup>. Trudno zatem zaakceptować pogląd, jakoby funkcjonowanie administracji samorządowej w obszarze kultury, która dysponuje, jak widać, całkiem pokaźnymi środkami, w praktyce i w opinii społeczności – klientów administracji – pozostaje niezauważalna.

Odwołując się do początku niniejszego paragrafu oraz stwierdzenia, że nie istnieją mechanizmy, które mają na celu badanie zainteresowania działalnością kulturalną, jaka jest dostarczana ze środków publicznych, można pójść o krok dalej i stwierdzić, że nie ma faktycznie mechanizmów, które mają na celu badanie, czy dane środki wydatkowane na działalność kulturalną znajdują pokrycie w realizacji przedsięwzięć, które oddziałują na społeczność lokalną. Jak widać, istnieje realna potrzeba weryfikacji finansowania kultury, poziomu merytorycznego, jaki prezentuje, a także przede wszystkim wprowadzenia mechanizmów, które miałyby na celu dostosowanie działalności prowadzonej przez instytucje do potrzeb potencjalnych odbiorców. Samo weryfikowanie pod kątem formalnym przepływu wydatków jest całkowicie bezcelowe i w zasadzie powoduje tylko zwiększenie ilości pracy obsługi administracyjnej, a tym samym generuje koszty funkcjonowania oraz ogranicza rozwój instytucji kultury<sup>45</sup>. Dla zachowania równowagi w zakresie finansowania przez samorządy działalności kulturalnej potrzeba przede wszystkim obiektywnego partycypowania z potrzebami społecznymi w lokalnym i regionalnym wymiarze, a nie realizacji projektów, które nie są przystosowane do potrzeb społeczeństwa.

---

<sup>43</sup> Zob. H. Spasowska, *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 215. Por. też: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1980, s. 11–12; E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 19–20, 26–27.

<sup>44</sup> Por. H. Spasowska, *Administracja...*, s. 215–216.

<sup>45</sup> Por. A. Bieniaszewska, G. Czarnocki, *Realizowanie zadań...*, s. 63

## Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że jedną z funkcji administracji samorządowej jest realizacja zadań, które mają na celu zapewnienie dostępu do kultury, jej trwania i pogłębiania. Administracja samorządowa została specjalnie do tego celu wyposażona w szereg szczególnych rozwiązań, które w założeniu mają jej pomóc w realizacji tego zadania. Można tutaj stwierdzić, że funkcją administracji rządowej jest zmaterializowanie celów państwa<sup>46</sup>, a administracji samorządowej – celów samorządów terytorialnych, które zostały określone przede wszystkim w przepisach ustrojowych oraz Konstytucji, a wynikają głównie z koncepcji realizowania i zapewniania usług publicznych przez władzę, która może ściśle z nimi współdziałać. Należy również podkreślić, że administracja to przede wszystkim system zorganizowanych podmiotów, które dysponują określonymi instrumentami władczymi i niewładczymi, których podstawowym celem jest nie wyłącznie trwanie, ale przede wszystkim realizacja i wykonywanie władzy publicznej<sup>47</sup>.

Odnosząc się do tezy opracowania, zgodnie z którą samorządowe instytucje kultury, będące niezbędnym elementem i faktycznym dostarczycielem usług z zakresu kultury na rzecz społeczności samorządowej, są niezależne od swojego organizatora oraz innych podmiotów, należy ocenić ją w większości negatywnie. Instytucje kultury są zależne od swojego organizatora przede wszystkim pod kątem finansowym, co zostało wskazane w jednej z części opracowania. Ponadto tego rodzaju jednostki są też uzależnione organizacyjnie od samorządu, ponieważ to organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mogą określać zasady funkcjonowania jednostki, jej status oraz reguły obsadzania stanowisk kierowniczych. Efektem tego jest przede wszystkim podległość merytoryczna, która jest zaprzeczeniem bezstronnego sprawowania mecenatu, który wynika z normy zawartej w art. 1 u.o.p.d.k., oraz może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równego dostępu do kultury i twórczości artystycznej wyrażonej w przepisie art. 73 Konstytucji. Można jednak stwierdzić, że zarówno instytucje kultury, jak i odpowiedzialne za dostarczanie usług z zakresu kultury samorządy są niezależne od podmiotów trzecich w zakresie dostarczanych usług. Realizowane działania mające na celu zaspokojenie potrzeb kulturalnych nie muszą być w żadnym stopniu odzwierciedleniem oczekiwań społeczności, co należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Określając postulaty, należy przede wszystkim wskazać na brak podstawowej i najważniejszej definicji legalnej, którą jest definicja kultury, co w konsekwencji ma takie konsekwencje, że przy obecnym stanie prawnym za działalność kulturalną

---

<sup>46</sup> Por. H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014, s. 263.

<sup>47</sup> Zob. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 127.

niezwiązaną z ochroną zabytków można uznać każdą działalność, która ma na celu animowanie życia społeczności, a naprawdę nie ma nic wspólnego z kulturą. Drugą kwestią jest brak szczegółowych unormowań dotyczących kontroli efektywności środków finansowych, które są przeznaczane na kulturę. Istnieją jedynie procedury kontrolne odnoszące się do formalnej strony wydatkowania środków, jednak pod względem merytorycznym nie można w żaden legalnie określony sposób zweryfikować, czy środki przeznaczane na działalność kulturalną w rzeczywistości przyczyniają się do zapewnienia członkom wspólnoty samorządowej przedsięwzięć kulturalnych, którymi mogą być i są zainteresowani. Innymi słowy, czy realizowane projekty nie są oderwane od rzeczywistości i oczekiwań społeczności.

## Bibliografia

- Bieniaszewska A., Czarnocki G., *Realizowanie zadań w dziedzinie kultury za pośrednictwem instytucji kultury w aspekcie wyników kontroli RIO*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10.
- Czarnecki K., *Dotacje dla samorządowych instytucji kultury i dotacje celowe z budżetu państwa na działania w dziedzinie kultury prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013.
- Frankiewicz A., *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 88.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Golat R., *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006.
- GUS, *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2015 r.*, 2017.
- Hołda J., *Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury*, [w:] *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014.
- Ignerska M., *Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny*, Warszawa 2014.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jagielska-Burduk A., Szafrąński W., *Sektor kultury – działalność kulturalna. Wokół problematyki prawnej* [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, Poznań 2012.
- Karczyński Ł., *Instrumenty pośredniego wsparcia kultury w prawie podatkowym* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Kosińska A.M., *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Lublin 2014.
- Kowalska A., Kamiński Ł., *Zrób to w Warszawie! Alternatywny przewodnik*, Warszawa 2014.
- Lętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1980.
- Sikora K., *Tendencje rozwojowe w samorządzie lokalnym. Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako nowy sposób aktywizacji mieszkańców gmin* [w:] *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab, Lublin 2017.
- Spasowska H., *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.

Sześciło D., *Rola samorządu terytorialnego w sferze kultury a swoboda wypowiedzi artystycznej* [w:] *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014.

Urząd Statystyczny w Krakowie, *Finanse kultury w latach 2007–2015*, Kraków 2016.

*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, R. Bucholski, Legalis 2017.

Wytrązek W., *Realizacja zadań samorządu terytorialnego w sferze kultury* [w:] *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj, Lublin 2013.

## Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza oraz krytyczne ujęcie regulacji publiczno-prawnych dotyczących niezależności instytucji kultury, które tworzone są przez jednostki samorządu terytorialnego. W artykule oprócz wskazówek, które mogą być przydatne zarówno praktykom prawa, jak i administratywistom, konfrontowane jest również stanowisko przedstawicieli doktryny oraz praktyki w kwestiach związanych z dostosowywaniem jakości i rodzaju usług instytucji do woli polityki prowadzonej przez organizatora oraz oczekiwań członków społeczności samorządowej. W opracowaniu wskazano na najważniejsze kwestie, jakie związane są z zależnością organizacyjną i finansową samorządowej instytucji kultury, a także na potrzebę wprowadzenia mechanizmów mających na celu dostosowanie lub chociaż zwrócenie uwagi na oczekiwania odbiorców w zakresie działalności komunalnych instytucji kultury.

*Słowa kluczowe:* prawo kultury, instytucje kultury, działalność kulturalna, samorząd terytorialny

## THE DEPENDENCE OF SELF-GOVERNMENT CULTURAL INSTITUTIONS IN THE ADMINISTRATIVE LAW ASPECTS

### Summary

The subject of this study is the analysis and critical inclusion of public law regulations concerning the independence of cultural institutions, which are created by local self-government units. At work, in addition to guidance that may be useful both to law practitioners as well as administrators, the position of doctrinal representatives and practices is also confronted in issues related to aligning the quality and type of services of the institution with respect to the policy intent of the organizer and the expectations of the members of the local community. The paper highlights the most important issues related to the organizational and financial dependence of self-government cultural institutions, as well as the need to introduce mechanisms to adapt or at least to address the expectations of the public in the field of municipal cultural institutions

*Keywords:* cultural law, cultural institutions, cultural activity, territorial self-government