

Artur Potocki

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: potocki.art@gmail.com

Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach prawoadministracyjnych

STRESZCZENIE

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

SŁOWA KLUCZOWE

prawo kultury, instytucje kultury, działalność kulturalna, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Kulturalne prawa człowieka stanowią przedmiot regulacji zarówno prawa międzynarodowego, jak również krajowej ustawy zasadniczej i ustawodawstwa zwykłego. Możliwość uczestnictwa człowieka w kulturze jest jednak, co ważniejsze, społecznym standardem, który powinien być zapewniany wszystkim członkom wspólnoty państwowej i samorządowej. Dostęp do kultury może być realizowany zarówno samodzielnie, jak również za pośrednictwem niewładczych instrumentów administracyjnych. Warto także wspomnieć, że działalność kulturalna jest elementem sfery aktywności społecznej i może mieć charakter materialny i niematerialny. Podejmowane przez administrację działania mające na celu dostarczanie kultury stanowią działalność o charakterze zarówno władczym, jak również niewładczym¹. Niebu-

1 Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 24–25.

dzącym 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 także do odrodzenia się koncepcji samorządu terytorialnego jako elementu decentralizacji władzy i rozpoczęcia budowy podstaw społeczeństwa obywatelskiego². Klarowne wydaje się zatem współgranie koncepcji samorządu terytorialnego jako władzy blisko społeczeństwa z zapewnieniem ważnych usług z punktu widzenia Konstytucji³ oraz, co znacznie ważniejsze, z punktu widzenia 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 pracy 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 pracy jest poddanie krytycznej analizie nie tylko regulacji normatywnych, ale także poglądów doktryny, zarówno w kontekście szczególnym prawa kultury, jak również ogólnym z zakresu prawa publicznego, a w szczególności administracyjnego. W pracy posłużono się także analizą orzecznictwa sądów administracyjnych oraz analizą aktów wydawanych przez administrację, co stanowi materiał badawczy. Efektem tego będzie 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 we Wrocławiu spektaklu *Śmierć i dziewczyna* w reżyserii Eweliny Marciniak, którego organizatorem jest dolnośląskie województwo samorządowe oraz minister właściwy ds. kultury⁴. Drugą sytuacją, na którą można wskazać i która była bezpośrednim impulsem do podjęcia refleksji, była próba wystawienia spektaklu *Kłątwa* w reżyserii Olivera Frljicia w Teatrze Powszechnym w Warszawie, będącym samorządową instytucją kultury miasta stołecznego Warszawa⁵.

2 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, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2017, s. 107–108.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (tekst jedn. DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwana dalej Konstytucją.

4 Zob. Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 20.11.2015 r., sygn. akt DF/8070/15.

5 Zob. Oświadczenie Dyrektora Teatru Powszechnego w Warszawie ws. spektaklu *Kłątwa* i planowanych zgromadzeń publicznych z dnia 26.05.2017, www.powszechny.com/aktualnosci/oswiadczenie-ws-spektaklu-klatwa-i-planowanych-zgromadzen-publicznych-26-05-2017.html (dostęp 1.06.2017).

1. 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. Było to jednak uzasadnione z uwagi na elastyczność kultury i pozwoliło na utrzymanie aktualności definicji przez lata, niezależnie od trendów w kulturze⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. R. Golał⁸ wskazuje na trzy podzakresy działalności kulturalnej, o której mowa w przepisie. Pierwszą 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 zabytków⁹. 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 może być instalacja artystyczna *Tęcza*, która w latach 2012–2015 stała w Warszawie na placu Zbawiciela¹⁰, 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 podpażeń to przykład działań mających na celu ochronę kultury, w tym przypadku przedmiotu niebędącego zabytkiem. Ostatnim, trzecim zakresem prowadzenia działalności kulturalnej jest upowszechnianie kultury, które należy rozumieć jako przybliżanie zdobyczy kultury społeczeństwu, prezentowanie jej, a także animacja kultury w celu aktywizacji społeczeństwa. Według autora poniższego podziału, aktywizacja ta ma na celu integrację wewnętrzną społeczności oraz wzrost liczby oddolnych działań danej społeczności, co miałoby przejawiać się w rozwoju amatorskiego, nieprofesjonalnego życia artystycznego¹¹.

6 Podobnie A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, *Sektor kultury – działalność kulturalna. Wokół problematyki prawnej*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2012, s. 14–15.

7 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. DzU z 2017 r., poz. 862), zwana dalej u.o.p.d.k.

8 R. Golał, *Podstawy prawa kultury*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 21 i n.

9 Tego rodzaju podejście wyrażają A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, *op.cit.*, s. 16, twierdząc, że ochrona dóbr kultury bezpośrednio współgra i łączy się z ochroną zabytków, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.), zwanej 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.

10 Zob. szerzej na ten temat: A. Kowalska, Ł. Kamiński, *Zrób to w Warszawie! Alternatywny przewodnik*, Agora, Warszawa 2014, s. 246 i n. oraz M. Ignerska, *Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny*, Wydawnictwo Ogarnij Miasto, Warszawa 2014, s. 144.

11 Zob. R. Golał, *op. cit.*, s. 22–23.

Jak wskazuje A. Jakubowski¹², działalność kulturalna może być zarówno materialna, jak również 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 mecenat sprawuje władza publiczna, ma wymiar zinstytucjonalizowany.

2. Zależność organizacyjna a zależność merytoryczna

Przechodząc dalej, należy zwrócić uwagę na kwestię wartościowania nurtów w kulturze oraz uzależnienia treści prezentowanej oferty przez instytucje kultury wobec poglądów władzy pochodzącej z nadania politycznego, od której zależą nakłady finansowe oraz obsadzanie stanowisk kierowniczych. Jak zauważa D. Sześciło¹³, władza publiczna, w tym także 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, powinien 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 obowiązujące 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 nieściśłości przepisów w ten sposób, jednak należy mieć świadomość, że do tego rodzaju sytuacji może dochodzić z uwagi na nieprecyzyjność prawa.

Optymalnym rozwiązaniem w kontekście zależności od władzy i polityki, na które wskazuje J. Hołda¹⁴, jest całkowite uniezależnienie instytucji kultury od władzy, zarówno pod względem wydatkowania środków, jak również obsady stanowisk kierowniczych. Oznacza to, że organizator, jakim w przypadku publicznych instytucji kultury jest minister lub JST, zapewnia środki finansowe oraz organizacyjne (lokal, budynek) niezbędne dla funkcjonowania instytucji kultury, a organizacja wewnętrzna, zarówno programowa, jak również finansowa, pozostaje w wyłącznej gestii kierownictwa instytucji, czyli jej dyrektora¹⁵. Władz instytucji kultury nie

12 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 1, w:*, S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 5–6.

13 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, Wydawnictwo Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 127–129.

14 Zob. J. Hołda, *Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury*, w: *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 141–143.

15 Podobne zdanie wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20.03.2008 r., sygn. akt. I SA/Wa 134/08, Lex nr 507844, twierdząc, że „organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury”.

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. Frankiewicz¹⁶. Autorka twierdzi, że „Jedynie te dobra kultury, które są uznawane za świadectwa takich wartości jak patriotyzm, pamięć historyczna, sztuka artystyczna, świadomość udziału narodu polskiego w znaczących zjawiskach społecznych, mogą być uznane za warte 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. Wytrązek¹⁷, wskazując na potrzebę wspierania wyłącznie działalności kulturalnej związanej z „polskością, patriotyzmem i kulturą ojczystą”, jako walkę ze „zmarkdonalizowaną kulturą popularną”. Tego rodzaju pogląd, podobnie jak wskazany wyżej, również nie zasługuje na aprobatę z uwagi na 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.

3. 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 niezwykłą zawoilość 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 obrotowego¹⁸. Jak

16 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.

17 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, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 232.

18 Szerzej na ten temat L. Karczyński, *Instrumenty pośredniego wsparcia kultury w prawie podatkowym*, w: *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 321–337.

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 publiczne¹⁹. 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 publicznych²⁰. Wynika to bezpośrednio z normy zawartej w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych²¹, a określenie samorządowych instytucji kultury jako części składowych sektora finansów publicznych nie budzi wątpliwości zarówno na gruncie orzecznictwa administracyjnego²², jak również w administracji²³ oraz w innych organach rozstrzygających²⁴, co w konsekwencji ma znaczenie w planowaniu, bilansowaniu, kontroli, rachunkowości i sprawozdawczości oraz dyscyplinie w tych jednostkach²⁵. Szczegółowe kwestie dotyczące prawnofinansowych aspektów działalności instytucji kultury, stanowiące *lex specialis* względem u.f.p. czy innych ustaw, takich jak chociażby ustawy o rachunkowości²⁶ i o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁷, zostały wskazane w przepisach art. 27–31d, stanowiących rozdz. 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, ustalanego przez dyrektora instytucji, zgodnie z przepisami u.f.p. Plan ten uwzględnia wysokość dotacji organizatora, które przewidziane są na dany rok budżetowy²⁸. Jak twierdzi A. Jakubowski, normy te wskazują bezpośrednio na samodzielność majątkową i finansową instytucji kultury²⁹. Konsekwencją tego rodzaju sytuowania instytucji kultury jest faktyczny zakaz kierowania czy wydawania

19 Zob. R. Golat, *Podstawy prawa kultury*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 102.

20 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, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013, s. 220–221.

21 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), zwana dalej u.f.p.

22 Por. wyrok NSA z dnia 17.01.2017 r., sygn. akt I OSK 2644/16, Legalis 1567977 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3.10.2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 602/16, Legalis 1542058.

23 Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17.12.2015 r., sygn. akt NK-N.4131.70.16.2015.GD1, Dz. Urz. Woj. Doln. 2015, poz. 6153.

24 Por. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 16.04.2012 r., sygn. akt BDF1/4900/33/31/12/634, Legalis 762447.

25 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*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 300.

26 Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1047).

27 Ustawa z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 168).

28 Por. K. Czarnecki, *op. cit.*, s. 220–221.

29 Zob. A. Jakubowski, *Art. 27*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 155.

poleceń kierownictwu instytucji kultury przez jakikolwiek inny podmiot, w zakresie gospodarowania mieniem i środkami jednostki³⁰. Pojęcie samodzielnej gospodarki obejmuje zarówno przydzielone przez organizatora mienie, tj. mienie pierwotne, jak również majątek nabyty w trakcie działań, tj. mienie wtórne. Jedną z konsekwencji samodzielności finansowanej instytucji kultury jest samodzielna odpowiedzialność instytucji kultury za zobowiązania³¹. 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 administracyjnym³², jak również w funkcjonowaniu administracji³³.

Na interesującą nieścisłość w zakresie samodzielności gospodarki finansowej instytucji kultury wskazuje A. Jakubowski. Autor twierdzi, że samodzielność tych jednostek jest w znacznym stopniu faktycznie ograniczona ze względu na system finansowania działalności, oparty na dotacjach od organizatora³⁴. 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 organizatora³⁵. Najnowsze dane w tym zakresie pochodzą z 2015 r., kiedy stwierdzono, że 75,4% wszystkich wpływów instytucji kultury, zarówno samorządowych, jak również państwowych, pochodzi z dotacji od organizatora³⁶. Przychylnie należy odnieść się do postulatu A. Jakubowskiego, w którym wskazuje on 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 kultury³⁷.

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 organizator udziela z budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub państwa 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

30 *Ibidem*, s. 156.

31 Zob. K. Czarnecki, *op. cit.*, s. 221; por. także wyrok NSA z dnia 25.04.2007 r., sygn. akt 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 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 faktycznie poniesie organizator.

32 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.02.2011 r., sygn. akt I SA/Bd 1073/10, Legalis 339788 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.02.2011 r., sygn. akt I SA/Bd 45/10, Legalis 339793.

33 Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30.10.2015 r., sygn. akt NK-N.4131.13.5.2015.RB, Dz. Urz. Woj. Doln. 2015, poz. 4578 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3.08.2012 r., sygn. akt NK.4.4131.264.2012.K, Legalis 532566.

34 Por. A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 157.

35 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.

36 Por. *Wyniki finansowe instytucji kultury w 2015 r.*, GUS 2017, s. 3.

37 Zob. A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 157.

składników majątku ruchomego, jak również z tytułu darowizn od osób trzecich³⁸. Katalog przychodów, 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 działalnością³⁹.

4. Oczekiwania odbiorców a dostosowanie przekazu przez instytucje kultury

Jak wskazano w wcześniejszych punktach, sprawowanie mecenatu nad kulturą oraz prowadzenie działalności kulturalnej przez samorząd terytorialny nie byłoby możliwe bez szczególnych instrumentów finansowych oraz administracyjnofinansowych. 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%⁴⁰. 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 dostarczaną ze środków publicznych.

Przedmiot finansowany ze środków samorządowych, jakim jest działalność kulturalna, a w zasadzie rozwój kultury, jest bardzo nieostry i nieprecyzyjny⁴¹. 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 kultury⁴². W społeczeństwie niedostrzegalna jest rola i praca instytucji kultury, a jedynie w niewielkim 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, sygnalizującego pewien niebezpieczny dla rozwoju cywilizacyjnego trend, można dostrzec potencjał do realizacji badań o znacznie szerszym zasięgu.

Wskazując na powyższe wyniki, z których wynika zarówno brak świadomości, jak również nieefektywność pracy administracji w zakresie dostarczania kultury społeczności, na-

38 Por. K. Czarnecki, *op. cit.*, s. 221.

39 Zob. S. Gajewski, *Komentarz do art. 28*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 162.

40 Zob. *Finanse kultury w latach 2007–2015*, Urząd Statystyczny w Krakowie, 2016, s. 45.

41 Por. R. Golat, *op. cit.*, s. 17–18.

42 Zob. A.M. Kosińska, *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2014, s. 306.

leży odnieść się do stanowiska doktryny w zakresie dostarczania usług przez administrację. Jak podnosi się w piśmiennictwie, jedną z najważniejszych i podstawowych funkcji administracji jest bezpośrednio i praktyczne, rzeczywiste zaspokajanie potrzeb społecznych⁴³. Realizowanie zadań o charakterze niewładczym stanowi przejaw działalności administracji świadczącej⁴⁴. 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 rozdziału 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 mających na celu badanie, czy dane środki wydatkowane na działalność kulturalną znajdują pokrycie w realizacji przedsięwzięć oddziałujących 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 kultury⁴⁵. 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.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że jedną z funkcji administracji samorządowej jest realizacja zadań mających na celu zapewnienie dostępu do kultury, jej trwania i pogłębiania. Administracja samorządowa została specjalnie do tego celu wyposażona w wiele szczególnych rozwiązań, które w założeniu mają jej pomóc w realizacji tego zadania. Można tutaj stwierdzić, że funkcją administracji rządowej jest zmaterializowanie celów państwa⁴⁶, a administracji samorządowej – celów samorządów terytorialnych, które zostały określone przede wszystkim w przepisach ustrojowych oraz Konstytucji, a wynikają przede wszystkim z koncepcji realizowania i zapewniania usług publicznych przez władzę, mogącą ściśle z nimi współdziałać. Należy także podkreślić, że administracja to przede wszystkim system zorganizowanych podmiotów dysponujących określonymi instrumentami władczymi

43 Zob. H. Spasowska, *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe*, w: *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2015, s. 215. Por. także J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1980, s. 11–12. Por. także E. Iserzon, *op. cit.*, s. 19–20, 26–27.

44 Por. H. Spasowska, *op. cit.*, s. 215–216.

45 Por. A. Bieniaszewska, G. Czarnocki, *op. cit.*, s. 63.

46 Por. H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 263.

i niewładczymi, których podstawowym celem jest nie tylko trwanie, ale przede wszystkim realizacja i wykonywanie władzy publicznej⁴⁷.

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 części czwartej opracowania. Ponadto tego rodzaju jednostki są także uzależnione organizacyjnie od samorządu, ponieważ to organy stanowiące JST mogą określać zasady funkcjonowania jednostki, jej status oraz zasady obsadzania stanowisk kierowniczych. Efektem tego jest przede wszystkim podległość merytoryczna, będąca 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 również 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 znaczenie, że przy obecnym stanie prawnym za działalność kulturalną niezwiązaną z ochroną zabytków można uznać każdą działalność mającą na celu animowanie życia społeczności, a naprawdę nie ma nic wspólnego z kulturą. Drugą kwestią jest brak szczegółowych unormowań dotyczących kontroli efektywności środków finansowych przeznaczanych na kulturę. Istnieją jedynie procedury kontrolne dotyczące 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, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013.
- Finanse kultury w latach 2007–2015*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2016.

47 Zob. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 127.

- 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*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Gola R., *Podstawy prawa kultury*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
- Hołda J., *Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury*, w: *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014.
- Ignerska M., *Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny*, Wydawnictwo Ogarnij Miasto, Warszawa 2014.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968.
- Jagielska-Burduk A., Szafranski W., *Sektor kultury – działalność kulturalna. Wokół problematyki prawnej*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, 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, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
- Kosińska A.M., *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2014.
- Kowalska A., Kamiński Ł., *Zrób to w Warszawie! Alternatywny przewodnik*, Agora, Warszawa 2014.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, 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, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2017.
- Spasowska H., *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe*, w: *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2015.
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 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, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, R. Bucholski, Legalis 2017.
- Wyniki finansowe instytucji kultury w 2015 r.*, GUS 2017.
- Wytrząsek W., *Realizacja zadań samorządu terytorialnego w sferze kultury*, w: *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., tekst jedn. DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25.11.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn. DzU 2017 r., poz. 862.
- Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1047.
- Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 168.
- Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 25.04.2007 r., sygn. akt II GSK 397/06, Legalis 89262.
- Wyrok NSA z dnia 17.01.2017 r., sygn. akt I OSK 2644/16, Legalis 1567977.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.03.2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08, Lex nr 507844.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.02.2011 r., sygn. akt I SA/Bd 1073/10, Legalis 339788.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.02.2011 r., sygn. akt I SA/Bd 45/10, Legalis 339793.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3.10.2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 602/16, Legalis 1542058.

Inne

- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 16.04.2012 r., sygn. akt BDF1/4900/33/31/12/634, Legalis 762447.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3.08.2012 r., sygn. akt NK.4.4131.264.2012.K, Legalis 532566.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30.10.2015 r., sygn. akt NK-N.4131.13.5.2015.RB, Dz. Urz. Woj. Doln. 2015, poz. 4578.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17.12.2015 r., sygn. akt NK-N.4131.70.16.2015.GD1, Dz. Urz. Woj. Doln. 2015, poz. 6153.
- Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 20.11.2015 r., sygn. akt DF/8070/15.
- Oświadczenie Dyrektora Teatru Powszechnego w Warszawie ws. spektaklu *Kłątwa* i planowanych zgromadzeń publicznych z dnia 26.05.2017, www.powszechny.com/aktualnosci/oswiadczenie-ws-spektaklu-klatwa-i-planowanych-zgromadzen-publicznych-26-05-2017.html.

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 administratists, 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

Translated by Artur Potocki

