

Zależność samorządowych instytucji kultury w aspekcie prawnoporównawczym

The dependence of self-government cultural institutions in the administrative law aspects

22/2017

Political Dialogues

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/DP.2017.009>

Abstract:

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.

Słowa kluczowe: prawo kultury; instytucje kultury; działalność kulturalna; samorząd terytorialny

Keywords: cultural law; cultural institutions; cultural activity; territorial self-government

Uwagi wstępne

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 równo zapewniany wszystkim członkom wspólnoty państwowej i samorządowej. Dostęp do kultury może być realizowany zarówno na własną rękę, jak również za pośrednictwem niewładczych instrumentów administracyjnych. Warto także wspomnieć, że działalność kulturalna jest elementem sfery aktywności społecznej i może ona mieć charakter zarówno materialny, jak również niematerialny. Podejmowane przez administrację działania mające na celu dostarczanie kultury stanowią działalność o charakterze zarówno władczym, jak również niewładczym¹. Nie budzącym wątpliwości stwierdzeniem jest, że dostarczanie usług z zakresu kultury powinno być i jest dziedziną, którą powinien się zajmować

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

samorząd terytorialny. Przemiany ustrojowe jakie zaszły po 1989 roku 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 dostawcą usług z zakresu kultury na rzecz społeczności samorządowej, są niezależne od swojego organizatora oraz innych podmiotów. Celem badawczym pracy jest poddanie krytycznej analizie zarówno regulacji normatywnych, jak również 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 zbudowanie spostrzeżeń i uwag na kwestie związane z funkcjonowaniem oraz dostarczaniem usług z zakresu kultury przez komunalne jednostki za to odpowiedzialne, które mogą znaleźć swoje odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa.

Przyczynkiem do podjęcia refleksji dotyczący zależności komunalnych instytucji kultury w aspektach prawnoadministracyjnych było pojawienie się tego rodzaju problemu w debacie publicznej oraz zaangażowanie, wydawałoby się że autonomicznych jednostek, do sporów o podłoże 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. kultury⁴. Drugą sytuacją na którą można wskazać i które była bezpośrednim impulsem do podjęcia refleksji była próba wystawienia spektaklu „Kłatwa” w reżyserii Olivera Frlijcia w Teatrze Powszechnym w Warszawie, który jest 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, Lublin 2017, s. 107–108.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (j.t. Dz.U. 1997 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 listopada 2015 r., sygn. akt DF/8070/15

⁵ Zob. Oświadczenie Dyrektora Teatru Powszechnego w Warszawie o spektaklu „Kłatwa” i planowanych zgromadzeniach publicznych z dnia 26.05.2017, <http://www.powszechny.com/aktualnosci/oswiadczenie-w-spektaklu-klatwa-i-planowanych-zgromadzen-publicznych-26-05-2017.html> [dostęp: 1 czerwca 2017 r.].

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 elastyczność kultury, a jego budowa pozwala na podtrzymanie aktualności definicji przez lata, niezależnie od trendów w kulturze⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷, aktywność 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, która często jest utożsamiana wyłącznie 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 tego 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 podpałów 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 miałyby przejawiać się w rozwoju amatorskiego, nieprofesjonalnego życia artystycznego¹¹.

Jak wskazuje A. Jakubowski¹², działalność kulturalna może być zarówno

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

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

⁸ R. Golał, *Podstawy prawa kultury*, 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 lipca 2003 r.

o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. 2014 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*, Warszawa 2014, s. 246 i n. oraz M. Ignerska, *Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny*, Warszawa 2014, s. 144.

¹¹ Zob. R. Golał, op. cit., s. 22–23.

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

materialna, jak również 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 przepadła się w prowadzenie instytucji kultury, które de facto wykonują większość czynności związanych z wspieraniem działalności kulturalnej. Można zatem mówić, że działalność kulturalna sfery publicznej, nad którą mecenat 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 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 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 z swoich uprawnień oraz nieścisłości 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 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 nurtu władzy. W tym miejscu można zatem przyjąć, że dzia-

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, 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, Warszawa 2014, s. 141–143

¹⁵ Podobne zdanie wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 marca 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”.

łałość 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, kunszt artystyczny, świadomość udziału narodu polskiego w znaczących zjawiskach społecznych, mogą być uznane za warte propagowania”. Przyjęcie tego rodzaju poglądu skutkowałoby 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 poglądu pozostawałyby niewspierane przez władzę publiczną. Pogląd zbliżony do powyższego przedstawił W. Wytrażek¹⁷, wskazując na potrzebę wspierania wyłącznie działalności kulturalnej związanej z „polskością, patriotyzmem i kulturą ojczystą”, jako walkę z „zmakdonalizowaną 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.

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 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 obrotowego¹⁸. 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 publiczne¹⁹. Jak wskazano wcześniej, prowadze-

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. Wytrażek, 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.

¹⁸ Por. szer. 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.

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

nie 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 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 budżetowy²⁸. Jak twierdzi A. Jakubowski, normy te wskazują bezpośrednio na samodzielność majątkową i finansową instytucji kultury²⁹. Konsekwencją tego rodzaju sytuacji instytucji kultury jest faktyczny zakaz kierowania czy wydawania poleceń kierownictwu instytucji kultury przez jakiegokolwiek 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 te-

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, Toruń 2013, s. 220–221.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.), zwana dalej u.f.p.

²² Por. Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2644/16, Legalis 1567977 oraz Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 602/16, Legalis 1542058.

²³ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt NKN. 4131.70.16.2015.GD1, Dz.Urz.Woj.Doln. 2015, poz. 6153.

²⁴ Por. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 16 kwietnia 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 oraz C. Kosikowski, Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 300.

²⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. 2016 poz. 1047).

²⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. 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.

³⁰ Ibidem, s. 156.

³¹ Zob. K. Czarnecki, op. cit., s. 221, por. tak-

rytorialnego 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, który oparty jest na dotacjach od organizatora³⁴. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyniki badań z 2007 roku, 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 roku, gdzie 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, gdzie 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 zasadnym 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 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 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

że Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 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 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 1073/10, *Legalis* 339788 oraz Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 45/10, *Legalis* 339793.

³³ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 października 2015 r., sygn. akt NKN. 4131.13.5.2015.RB, *Dz.Urz.Woj. Doln.* 2015, poz. 4578 oraz Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 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, FK 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.

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

możliwość gromadzenia i wydatkowania środków w związku z prowadzona działalnością³⁹.

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 jaka jest dostarczana z środków publicznych.

Przedmiot finansowany z 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 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 wyniki z których wynika zarówno brak świadomości, jak również nieefektywność pracy administracji w zakresie dostarczania kultury społeczności, należy odnieść się do stanowiska doktryny w zakresie dostarczania usług przez administrację. Jak podnosi się w piśmiennictwie, jedną z najważniejszych i podstawowych funkcji administracji jest bezpośrednie i praktyczne, rzeczywiste zaspokajanie potrzeb społecznych⁴³. Realizowanie zadań o charakterze niewładczym stanowi przejaw działalności administracji świadczącej⁴⁴. Trudno zatem zaakcep-

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

⁴³ Zob. H. Spasowska, *Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 215. Por. także J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, 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.

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. Gólat, op. cit., s. 17–18.

tować 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 z 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, co 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.

Uwagi końcowe

Z powyższych rozważań wynika, że jedną z funkcji administracji samorządo-

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

wej jest realizacji 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 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, która może ściśle z nimi współdziałać. Należy także 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 publicznej⁴⁷.

Po analizie omawianej problematyki należy stwierdzić, że hipoteza postawiona w uwagach wstępnych opracowania nie potwierdziła się. 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, która jest

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

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

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, należy 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, która ma na celu animowanie życia społeczności, a naprawę 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 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. Borodo A., Toruń 2013.

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

Frankiewicz A., Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP, „Przeгляд 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.

Hołda J., Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury, [w:] Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej, red. Bychawska-Siniarska D., Głowacka D., Warszawa 2014.

Ignerska M., Ogarnij miasto Warszawa. Miejski przewodnik subiektywny, Warszawa 2014.

Iserzon E., Prawo administracyjne: Podstawowe instytucje, Warszawa 1968.

Jagielska-Burduk A., Szafranski W., Sektor kultury – działalność kulturalna. Wokół problematyki prawnej, [w:] Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne, red.

- JagielskaBurduk A., Szafranski W., Poznań 2012. 2012 r., sygn. akt NK.4.4131.264.2012.K, Legalis 532566.
- Karczyński Ł., Instrumenty pośredniego wsparcia kultury w prawie podatkowym, [w:] Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku, red. Gliniecka J., Drywa A., Juchniewicz E., Sowiński T., Warszawa 2015. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 października 2015 r., sygn. akt NK-N.4131.13.5.2015.RB, (Dz.Urz.Woj.Doln. 2015 poz. 4578).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (j.t. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt NK-N.4131.70.16.2015.GD1, (Dz.Urz.Woj.Doln. 2015 poz. 6153).
- Kosikowski C., Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2009. Sikora K., Tendencje rozwojowe w samorządzie lokalnym. Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako nowy sposób aktywizacji mieszkańców gmin, [w:] Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego, red. Kruk E., Lubeńczuk G., Drab T., Lublin 2017.
- 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. Spasowska H., Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej. Zagadnienia podstawowe, [w:] Administracja opiekuńcza, red. Szreniawska M., Lublin 2015.
- Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1980.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 16 kwietnia 2012 r., sygn. akt BDF1/4900/33/31/12/634, Legalis 762447. Spasowska-Czarny H., Administracyjnoprawny status zakładów publicznych, Lublin 2014.
- Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt DF/8070/15. Stefaniuk M., Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych, Lublin 2009.
- Oświadczenie Dyrektora Teatru Powszechnego w Warszawie ws. spektaklu Kłątwa i planowanych zgromadzeń publicznych z dnia 26.05.2017, <http://www.powszechny.com/aktualnosci/oswiadczenie-ws-spektaklu-klatwa-i-planowanych-zgromadzen-publicznych-26-05-2017.html> [dostęp: 1 czerwca 2017 r.]. Sześciło D., Rola samorządu terytorialnego w sferze kultury a swoboda wypowiedzi artystycznej, [w:] Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej, red. BychawskaSiniarska D., Głowacka D., Warszawa 2014.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt NK-N.4131.13.5.2017.RB, (Dz.Urz.Woj.Zachodniopom. 2017 poz. 4578). Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Mikos-Sitek A., Bucholski R., Legalis 2017.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. 2017 r. poz. 862).



- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. 2016 poz. 1047).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. 2014 poz. 1446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. 2013 r. poz. 168).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.).
- Wyniki finansowe instytucji kultury w 2015 r., GUS 2017.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt II GSK 397/06, Legalis 89262.
- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2644/16, Legalis 1567977.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt. I SA/Wa 134/08, LEX nr 507844.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 1073/10, Legalis 339788
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 45/10, Legalis 339793
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 602/16, Legalis 1542058
- Wytrązek W., Realizacja zadań samorządu terytorialnego w sferze kultury, [w:] Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne, red. Rudnicki M., Jabłoński M., Sobieraj K., Lublin 2013.