

Artur Potocki

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

potocki.art@gmail.com

Tworzenie samorządowych instytucji kultury

Formation of Local Cultural Institutions

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza oraz krytyczne ujęcie regulacji publicznoprawnych dotyczących tworzenia instytucji kultury przez jednostki samorządu terytorialnego. W pracy, oprócz wskazówek, które mogą być przydatne zarówno praktykom prawa, jak i administratywistom, konfrontowane jest stanowisko przedstawicieli doktryny oraz praktyki w kwestiach związanych z samym procesem wykonywania prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wskazano na najważniejsze kwestie, jakie są związane z utworzeniem samorządowej instytucji kultury, pośród których można wymienić: wydanie aktu o utworzeniu instytucji kultury, nadanie jej statutu i wpisanie do rejestru.

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

WSTĘP

Prowadzenie działalności kulturalnej przez podmioty publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego (JST), odbywa się w formie zinstytucjonalizowanej za pośrednictwem instytucji kultury. Są one podporządkowane swojemu organizatorowi, czyli podmiotowi odpowiedzialnemu za prowadzenie działalności kulturalnej. Obowiązek prowadzenia działalności kulturalnej przez JST został wskazany na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich są regulacje zawarte w *lex specialis*, a dokładnie w przepisach art. 1 ust. 4 oraz art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹. Z tej drugiej normy wynika bezpośrednio obowiązek prowadzenia działalności kulturalnej przez JST ze środków własnych. Jak słusznie

¹ W ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.), dalej jako: u.o.p.d.k.

wskazuje A. Jakubowski², samorządy mają obowiązek tworzenia instytucji kultury i nie mogą dopuścić do sytuacji, gdy nie funkcjonuje przynajmniej jedna instytucja kultury w danej JST. Drugą płaszczyzną, na którą zostało narzucone realizowanie działań w obszarze kultury przez samorządy, są akty ustrojowe regulujące w sposób szeroki funkcjonowanie poszczególnych szczebli JST. Są nimi odpowiednio ustawa o samorządzie gminnym³ dla gmin, ustawa o samorządzie powiatowym⁴ dla powiatów oraz ustawa o samorządzie województwa⁵ dla województw samorządowych. We wszystkich trzech ustawach prowadzenie działalności kulturalnej, obok ochrony zabytków, zostało wskazane jako zadanie własne samorządu, świadczone publicznie dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców⁶.

Przepisy prawa ustrojowego dotyczące wykonywania zadań własnych przez samorząd terytorialny współgrają z normami wynikającymi z u.o.p.d.k., czego efektem może być stwierdzenie, że działalność kulturalna prowadzona lokalnie jest obligatoryjnym zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Tego rodzaju pogląd znajduje aprobatę w piśmiennictwie. Jak twierdzi P. Dobosz⁷, podział na zadania fakultatywne i obligatoryjne JST poszczególnego szczebla wiąże się z określeniem tego zadania w poszczególnych ustawach prawa materialnego. Takiego rodzaju szczegółowe regulacje dookreślają zadania i kompetencje samorządów w poszczególnych obszarach, które zostały ogólnie wskazane w prawie ustrojowym.

Tworzenie samorządowych instytucji kultury przez JST jest jedną z najważniejszych czynności, jaka musi zostać dokonana w celu realizacji zadań samorządu w zakresie prowadzenia działalności kulturalnej na rzecz społeczności. Samo tworzenie takiej instytucji można określić wąsko i szeroko. W wąskim znaczeniu tworzenie samorządowych instytucji kultury to wydanie przez organ stanowiący aktu dotyczącego utworzenia instytucji kultury w oparciu o normy wynikające z art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k. oraz nadanie statutu, a także wpisanie instytucji do rejestru

² Zob. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 9*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 41–42.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), dalej jako: u.s.g.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.), dalej jako: u.s.p.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.), dalej jako: u.s.w.

⁶ Dla gmin zostało to wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 września 2008 r., II OSK 888/08, OwSS 2009/1/9/9), dla powiatów w art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2013 r., IV SA/GI 962/12, LEX nr 179984), a dla województwa samorządowego w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 3 u.s.w. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2015 r., I SA/Kr 661/15, LEX nr 1786053).

⁷ Zob. P. Dobosz, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 127–130. Tezę tę potwierdza także wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 133.

instytucji kultury, który prowadzi organizator. Na szersze znaczenie utworzenia instytucji kultury wskazuje M. Mrówczyński⁸. Zdaniem autora na utworzenie takiej jednostki składają się zarówno czynności prawnoorganizacyjne (np. wydanie samego aktu o utworzeniu), jak i czynności ekonomiczne polegające na wydzieleniu niezbędnych dla działania instytucji środków oraz pozyskaniu kadry kierowniczej niezbędnej do jego funkcjonowania.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisów oraz orzecznictwa dotyczącego tworzenia samorządowych instytucji kultury, które są podmiotami niezbędnymi dla realizacji obligatoryjnych zadań JST z zakresu kultury. Analiza ta pozwoli na zweryfikowanie tezy, że obecny kształt norm odnoszących się do tworzenia samorządowych instytucji kultury nie odpowiada oczekiwaniom realiów funkcjonowania instytucji kultury i powinny one zostać poddane reformie oraz przebudowie na gruncie normatywnym.

WYDANIE AKTU O UTWORZENIU INSTYTUCJI

Zarówno akt dotyczący utworzenia samorządowej instytucji kultury, o którym mowa w przepisie art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k., jak i jej statut może zostać wydany wyłącznie przez organ stanowiący JST⁹. Jest to o tyle istotne, że utworzenie samorządowej instytucji kultury, której funkcjonowanie z założenia nawet samej ustawy generuje długofalowe koszty, którymi obciążona jest JST, nie może być decyzją organów wykonawczych JST. Wydanie aktu i statutu jest niezbędną czynnością dla powołania do życia instytucji kultury, co zostało potwierdzone w judykaturze¹⁰. Jak wskazuje S. Gajewski¹¹, akt ten jest jednostronną, publicznoprawną czynnością dokonaną przez organizatora. Pociąga on za sobą dwa zasadnicze skutki, wśród których można wskazać, po pierwsze, powstanie bądź organizacyjne wydzielenie samodzielnej instytucji kultury z innej jednostki¹², a po drugie – wyznaczenie ramowego zakresu ich funkcjonowania. Z uwagi na fakt, że akt taki dotyczy or-

⁸ Zob. M. Mrówczyński, *Uwarunkowania prawne tworzenia instytucji kultury oraz stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność kulturalną*, [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2012, s. 64.

⁹ Tego rodzaju kompetencja wynika z norm zawartych w przepisach prawa ustrojowego. Zob. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p. oraz art. 18 pkt 19 lit. f u.s.w. Również zmiany uchwał ustanawiających samorządowe instytucje kultury oraz uchwał w przedmiocie określenia ich statutu mogą zostać dokonane tylko i wyłącznie przez organ stanowiący JST. Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 października 2013 r., NK-3.4131.553.2013. EM (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2013 r., poz. 3741).

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2011 r., II SA/Op 459/10, LEX nr 754202.

¹¹ Zob. S. Gajewski, *Komentarz do art. 11*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 50.

¹² Jako utworzenie instytucji kultury można też wskazać *a contrario* scalenie dwóch lub więcej instytucji kultury.

ganizacji instytucji samorządowych, jest on aktem prawa miejscowego, o którym mowa w przepisach prawa ustrojowego¹³, i podlega bezwzględnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴. Podobnie jak akt dotyczący utworzenia jednostki, także jej statut powinien zostać opublikowany, ponieważ jest on aktem prawa miejscowego w rozumieniu przepisów prawa ustrojowego¹⁵.

Zawartość uchwały dotyczącej utworzenia samorządowej instytucji kultury została precyzyjnie określona w przepisie art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k. W pierwszej kolejności wskazany powinien zostać przedmiot działania tworzonego podmiotu. Można przez to rozumieć określenie, że tworzona jednostka jest instytucją kultury, aczkolwiek S. Gajewski¹⁶ wyraża w tym miejscu nieco inne zdanie. Autor ten nieco błędnie wskazuje, że jako przedmiot działalności kulturalnej organizator winien wskazać, czy instytucja kultury zajmować się ma tworzeniem, upowszechnianiem czy ochroną kultury, co ma być przełożeniem do aktu o utworzeniu normy zawartej w art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k. Jak pokazuje praktyka, uchwały organów JST nie zawierają w swojej treści bezpośredniego wskazania na merytoryczny obszar działalności instytucji kultury¹⁷. Tego rodzaju brak wskazania zakresu działalności w uchwale organu JST jak dotąd nie był przedmiotem rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, co wskazuje, że normę wynikającą z przepisu można określić mianem *lex imperfecta*, ponieważ nieprzestrzeganie jej nie rodzi w praktyce jakichkolwiek negatywnych skutków.

Nazwa tworzonej instytucji kultury jest kolejnym, wskazanym przez ustawodawcę, obligatoryjnym elementem, jaki musi zawierać akt o utworzeniu jednostki. W tym względzie nie zostały narzucone organizatorom jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie

¹³ Zob. art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. oraz art. 89 ust. 1 u.s.w.

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., OSK 1526/08, LEX nr 533194. Odmienne zdanie wyraża S. Gajewski (*op. cit.*, s. 52), twierdząc, że nie podlega on publikacji z uwagi na fakt, iż nie można go określić jako generalny, abstrakcyjny i normatywny. Stwierdzenie S. Gajewskiego, jakoby wyłącznym skutkiem wydania takiego aktu było jedynie powstanie jednostki organizacyjnej, jest z całą pewnością zbyt wąskie. Adresatem uchwały dotyczącej utworzenia instytucji kultury jest nie tylko podmiot nowo utworzony i struktura wewnętrzna, ale także społeczność lokalna, która może właśnie za pośrednictwem narzędzia, jakim jest wojewódzki dziennik urzędowy, czerpać informacje o tym, co robią i jakie kroki podejmują organy JST. Powyższe stwierdzenie potwierdza A. Jakubowski (*op. cit.*, s. 58–59). Ponadto uchwała taka ma charakter aktu ogólnego, który jest kierowany do nieokreślonego kręgu adresatów i nie zostanie wyczerpana przy jednorazowym zastosowaniu. Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 marca 2013 r., NK-N.4131.27.2.2013.MS6 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 2232).

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, LEX nr 1086729; podobnie: M. Mrówczyński, *op. cit.*, s. 67.

¹⁶ S. Gajewski, *op. cit.*, s. 50.

¹⁷ Zob. uchwała nr XLVII/386/14 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 października 2014 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury w Krzywem i nadania jej statutu; uchwała nr XLI/276/2014 Rady Miasta Imielin z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejsce Centrum Kultury w Imielinie.

nazywania instytucji kultury, co oznacza, że mogą one być zarówno sformułowane w języku polskim, jak i języku obcym. Co prawda, S. Gajewski¹⁸ twierdzi, że nazwy te powinny być formułowane w języku polskim z uwagi na regulację zawartą w art. 4 pkt 4 ustawy o języku polskim¹⁹, jednakże nadanie nazwy podmiotowi zajmującemu się kulturą nie mieści się w katalogu spraw urzędowych, o których mowa w przepisach. Ponadto sfera publiczna, tak władzy wykonawczej, jak i sądowniczej czy ustawodawczej, może posługiwać się językiem obcym w sprawach innych niż urzędowe²⁰. Nadanie nazwy obcojęzycznej może być w pełni uzasadnione chociażby ze względów marketingowych. Podana nazwa może, ale nie musi, zawierać w sobie nawiązania do formy organizacyjnej instytucji kultury, o których mowa w art. 2 u.o.p.d.k., lecz – podobnie jak z nazwami obcojęzycznymi – nie jest to jakikolwiek warunek²¹.

Wskazanie siedziby samorządowej instytucji kultury przez organizatora to kolejna kwestia, która musi zostać bezwzględnie uwzględniona w uchwale dotyczącej powstania instytucji. Chodzi tutaj o wskazanie miejscowości, w której zarząd instytucji kultury ma mieć swoją siedzibę. Jest to o tyle istotne, że określenie siedziby instytucji kultury powinno zostać zawarte też w statucie i informacje te muszą być ze sobą zbieżne. W praktyce oznacza to, że jeśli siedziba danej instytucji kultury ulegnie zmianie, jednak w obrębie tej samej miejscowości, wtedy zmianie nie musi podlegać akt dotyczący utworzenia jednostki.

Ostatnią kwestią, jaka powinna znaleźć się w akcie o utworzeniu instytucji kultury, jest informacja dotycząca tego, czy dana jednostka jest instytucją artystyczną. W praktyce oznacza to, że dana instytucja realizująca projekty w obszarze tańca, teatru czy muzyki, może zatrudniać pracowników artystycznych, dla których przewidziane zostały inne warunki dotyczące zatrudnienia i czasu obsadzania stanowisk kierowniczych oraz została przewidziana instytucja roku artystycznego. Pragmatyki pracownicze w tym zakresie określono w rozdziale 2a u.o.p.d.k.

NADANIE STATUTU SAMORZĄDOWEJ INSTYTUCJI KULTURY

Oprócz aktu o utworzeniu instytucji kultury organizator musi nadać nowo utworzonej jednostce statut, który znacznie bardziej szczegółowo niż akt o utworzeniu reguluje kwestie funkcjonowania jednostki. Statut musi zawierać wszystkie

¹⁸ S. Gajewski, *op. cit.*

¹⁹ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 244 z późn. zm.).

²⁰ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., I OSK 796/06, LEX nr 354711; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2005 r., II SA/Gd 1328/02, ZNSA 2005, nr 1, s. 95. Zob. także: M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 176.

²¹ Podobnie M. Augustyniak, T. Moll, *op. cit.*

elementy, które zostały wskazane w przepisie art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.²² Są nimi w pierwszej kolejności: nazwa, teren działania i siedziba jednostki, zakres jej działalności, określenie organów zarządzających, doradczych oraz sposobu ich powoływania. Ponadto organizator musi wskazać, jak dana instytucja kultury ma być finansowana²³ i jakie są zasady dokonywania zmian w statucie.

O ile wskazanie przez organizatora nazwy czy siedziby tworzonej jednostki nie wydaje się problematyczne, ponieważ powinny być one analogiczne, jak w akcie dotyczącym utworzenia²⁴, o tyle określenie terenu działania instytucji, nawet samorządowej, nie jest tak jednoznaczne. Niewłaściwe może być tutaj rozumowanie, że teren działania samorządowej instytucji kultury pokrywać się ma z obszarem, na jakim rozciąga się dana JST będąca organizatorem²⁵. Samorządowa instytucja kultury może funkcjonować na obszarze równym, mniejszym lub większym niż JST. Dopuszczalne jest nawet stwierdzenie, że samorządowa instytucja kultury posiada teren działania na obszarze całego kraju²⁶.

Określenie zakresu działalności instytucji kultury powinno polegać na wskazaniu przez organizatora, jaki jest przedmiot działania danej jednostki. Ta część statutu wskazuje precyzyjnie i maksymalnie wyczerpująco, czym jednostka będzie się zajmować. Precyzyjność oraz konkretność wskazania przez organizatora zakresu działalności instytucji kultury wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięć administracji i sądów administracyjnych. Jak słusznie podnoszono, statut samorządowej instytucji kultury nie może określać zakresu działalności jednostki w sposób niemożliwy do precyzyjnego i wąskiego stwierdzenia, na czym ona ma

²² A. Jakubowski (*op. cit.*, s. 59) słusznie wskazuje, że norma zawarta w u.o.p.d.k. jest bezwzględnie wiążąca i brak któregokolwiek z przewidzianych przez ustawodawcę elementów statutu skutkuje jego nieważnością, co niejednokrotnie było przedmiotem rozstrzygnięć sądów i administracji. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 673/12, LEX nr 1330163; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2012 r., NK-N10.4131.103.2012.MS6 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 755); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 lipca 2012 r., NK-N11.4131.774.2012.AS2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 2768). Ponadto katalog elementów, które ma zawierać statut, jest zamknięty, co oznacza, że organizator nie może określać w nim dodatkowych kwestii, takich jak chociażby obowiązki osób zajmujących stanowiska kierownicze. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 2 grudnia 2009 r., PNK.I-0911/458/09 (Dz.Urz. Woj. Łódz. z 2009 r., nr 373, poz. 3155).

²³ Jak słusznie stwierdził sąd administracyjny, samorządowe instytucje kultury nie mogą zostać zobligowane w statucie do samofinansowania przez prowadzenie działalności gospodarczej. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 114/08, LEX nr 507846.

²⁴ Co istotne, w statucie można zawrzeć, jaką nazwą skróconą może posługiwać się dana jednostka, natomiast tego rodzaju regulacja jest niedopuszczalna w akcie o utworzeniu instytucji.

²⁵ Zob. A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 61.

²⁶ Stwierdzenie to potwierdza wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., II OSK 2142/10, LEX nr 746881. Jak słusznie stwierdzono, funkcjonowanie samorządowej (nawet gminnej) instytucji kultury może wpływać na promocję JST na obszarze całego kraju przez angażowanie się w życie kulturalne na całym jej obszarze.

polegać²⁷. Niedopuszczalne jest także przedstawienie zakresu działalności instytucji w formie katalogu otwartego²⁸ albo przepisu blankietowego, tj. jako zadań zleconych przez organizatora²⁹, jak również określenie jako celu podstawowego działalności niezwiązanej z kulturą w rozumieniu u.o.p.d.k.³⁰ Niezwykle istotne w tym zakresie okazały się wyroki NSA, w których uznano, że organizator może zastosować co najwyżej zwrot „w szczególności” jako otwarcie katalogu zakresu działalności instytucji kultury, pod warunkiem jednak, że zakres zadań nie będzie budził wątpliwości³¹. W innym wyroku z tego samego dnia NSA potwierdził, że nie zawsze możliwe jest objęcie jednoznacznie normą wszystkich rodzajów działalności instytucji kultury z uwagi na jej specyfikę, lecz jej statut powinien mieć maksymalnie rozbudowany i szczegółowy charakter, aby możliwe było określenie przynajmniej w sposób częściowy zakresu działalności jednostki³².

Kolejną kwestią, która musi być unormowana w statucie instytucji kultury, jest wskazanie dotyczące organów zarządzających i doradczych. O ile określenie tego pierwszego jest obligatoryjne, o tyle w przypadku organów doradczych organizator może podjąć decyzję o ich utworzeniu lub nie³³. Najistotniejsza w tym zakresie jest regulacja dotycząca sposobu powoływania organów zarządzających jednostką. Jak słusznie wskazał M. Mrówczyński³⁴, organizator może samodzielnie obsadzać stanowisko dyrektora³⁵ albo przewidzieć dodatkowe regulacje dotyczące przeprowadzenia konkursu na stanowiska dyrektorskie³⁶. Jak podnosi się w orzecznictwie, organizator musi zdecydować się na określenie jednego, konkretnego trybu, w jakich stanowiska kierownicze będą obsadzone³⁷. Deklaracja dotycząca utworzenia

²⁷ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 lipca 2012 r., NK-N14.4131.672.2012.MW2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 2561).

²⁸ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2012 r., NK-N12.4131.805.2012.BSZ2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 7).

²⁹ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2012 r., NK-N10.4131.103.2012.MS6 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 755).

³⁰ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 29 stycznia 2014 r., NK.3.4131.14.2014.AS (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2014 r., poz. 511); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 2 czerwca 2011 r., LEX.S.4131.12.2011.HL (Dz.Urz. Woj. Mazow. z 2011 r., nr 139, poz. 4464).

³¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2014/12, LEX nr 1291952.

³² Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2013/12, LEX nr 1291951.

³³ Por. A. Jakubowski, *op. cit.*

³⁴ Zob. M. Mrówczyński, *op. cit.*, s. 68.

³⁵ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/OI 629/16, Legalis nr 1501928.

³⁶ Chodzi tutaj o obowiązek określenia, jaki organ jest upoważniony do powołania komisji konkursowej i kto ma w niej zasiadać, jak również wskazanie, kto ma określić i jakie punkty powinny zawierać regulamin konkursowy. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2008 r., IV SA/GI 1264/07, LEX nr 507862.

³⁷ Zob. szerzej: wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 1216/15, Legalis nr 1332001; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 kwietnia 2015 r., NK-N.4131.49.17.2015.

organów doradczych musi zostać ustanowiona już w statucie i nie jest elementem, który ma być wskazany obligatoryjnie. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest przyjęcie, że utworzenie w danej instytucji kultury organów doradczych musi zostać poprzedzone odpowiednią regulacją na poziomie statutu. W praktyce oznacza to, że organ stanowiący JST musi podjąć uchwałę zmieniającą statut instytucji, która zakładałaby powołanie odpowiedniego ciała³⁸.

Finansowanie samorządowej instytucji kultury, a w zasadzie określenie przez organizatora źródeł finansowania w statucie, jest niezbędne dla jakiegokolwiek funkcjonowania jednostki. Organizator, określając źródła finansowania instytucji, musi pamiętać przede wszystkim o trzech kwestiach. Pierwszą z nich jest norma zawarta w przepisie art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k., która przyznaje instytucjom kultury, nie tylko samorządowym, samodzielność finansową w kwestii dysponowania posiadanymi środkami niezależnie od tego, z jakiego źródła pochodzą³⁹. Drugą kwestią jest norma zawarta w art. 12 u.o.p.d.k., która nakłada na organizatora obowiązek zabezpieczenia instytucji kultury środków niezbędnych dla jej funkcjonowania. Z tych dwóch powodów należy przyjąć, że zakres źródeł finansowania jednostki powinien być na tyle szeroki i zdywersyfikowany, by pozwolił na właściwe funkcjonowanie instytucji. Trzecia kwestia dotyczy tego, że organizator, konstruując katalog źródeł finansowania jednostki, musi określić go jako katalog zamknięty. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie i piśmiennictwie, pozostawienie katalogu finansowania instytucji w formie otwartej daje możliwość wpływania innego podmiotu (prywatnego lub publicznego) na działania instytucji, a tym samym może być bezprawnym, samowolnym rozszerzeniem kompetencji zawartych w ustawie⁴⁰. W praktyce bardzo często dochodzi do podziału źródeł finansowania na wewnętrzne i zewnętrzne⁴¹.

MW (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 1811); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 stycznia 2015 r., NK-N.4131.49.1.2015.MW (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 293).

³⁸ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 maja 2012 r., NP.II.4131.1.156.2012 (Dz.Urz. Woj. Śl. z 2012 r., poz. 1935).

³⁹ Tego rodzaju pogląd znajduje odzwierciedlenie w szerokiej palecie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych, jak również w piśmiennictwie. Zob. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 734/01, LEX nr 49970; NSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 733/01, LEX nr 49969; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., I SA/Wa 134/08, LEX nr 507844. Por. także: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 2012 r., NK.4.4131.264.2012.K (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2012 r., poz. 1919). Zob. też: A. Jakubowski, *op. cit.*

⁴⁰ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2014 r., NK-N.4131.18.5.2014.RB (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2014 r., poz. 2213); B. Różańska-Filipczak, *Błędy w statutach instytucji kultury*, „Wspólnota” 2014, nr 88, s. 43.

⁴¹ Tego typu podział znajduje aprobatę w piśmiennictwie. Zob. P. Wieczorek, *Instytucje kultury. Rachunkowość, sprawozdawczość, gospodarka finansowa, kontrola zarządcza*, Warszawa 2011, s. 9. Wewnętrznymi źródłami finansowania są środki, które zostały samodzielnie wypracowane przez instytucje kultury, takie jak wpływy z tytułu sprzedaży biletów, natomiast zewnętrznymi są środki otrzymane od podmiotów zewnętrznych (np. dotacje, darowizny).

Tryb możliwej zmiany treści statutu samorządowej instytucji kultury musi zostać określony przez jej organizatora w statucie. Regulacje dotyczące zmiany statutu, które wynikają z normy zawartej w art. 13 ust. 5 u.o.p.d.k., odnoszą się do dwóch kwestii. Pierwszą z nich jest podstawa przeprowadzenia zmian, drugą natomiast – tryb zmiany treści⁴². Bezwzględnie w tym zakresie należy przestrzegać zasady nieprzenoszalności kompetencji⁴³ organów stanowiących JST na inne podmioty, w tym w szczególności na dyrektora instytucji lub inny jej organ⁴⁴.

Ostatnią kwestią, jaką obligatoryjnie powinien określać statut instytucji kultury, jest postanowienie dotyczące ewentualnego prowadzenia działalności innej niż działalność kulturalna przez jednostkę⁴⁵. Chodzi tutaj przede wszystkim o postanowienie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w myśl przepisów odrębnych, tj. ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁶. Jak wynika wprost z normy zawartej w art. 3 ust. 2 u.o.p.d.k., działalność kulturalna nie jest działalnością gospodarczą ani na gruncie prawa publicznego, ani w rozumieniu przepisów prawa prywatnego⁴⁷. Jednocześnie nie istnieje jakkolwiek zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucje kultury, pod warunkiem jednak, że nie jest on podstawowym celem statutowym. Pogląd ten znajduje oparcie zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁸, jak i w piśmiennictwie⁴⁹. W związku z tym, aby instytucje kultury mogły prowadzić działalność o charakterze zarobkowym, czyli taką, z której chcą czerpać zyski⁵⁰, muszą posiadać odpowiednie upoważnienie w statucie przyznane przez jej organizatora. Słusznie wskazuje w tym zakresie M. Mrówczyński, że działalność kulturalna jest rozłączna względem działalności gospodarczej⁵¹. Oprócz działalności gospodarczej instytucje kultury mogą wykonywać także czynności związane z działalnością pożytku publicznego czy wolontariatem, jednak i w tym przypadku przyzwolenie na działanie w tych obszarach musi zostać obligatoryjnie wskazane przez organizatora jednostki w jej statucie.

⁴² Podobnie: A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 68.

⁴³ Szerzej na temat zasady kompetencyjności zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 169–170.

⁴⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 października 2010 r., NK-3.4131.553.2013.EM (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2013 r., poz. 3741).

⁴⁵ Por. art. 13 ust. 5 u.o.p.d.k.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm., dalej jako: u.s.d.g.

⁴⁷ Zob. szerzej na ten temat: P. Bielski, *Przedsiębiorcy*, [w:] *System prawa handlowego*, t. 1: *Prawo handlowe – część ogólna*, red. S. Włodyka, Warszawa 2009, s. 560.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 września 2016 r. (II OSK 2062/16, GP 2016, nr 197), gdzie stwierdzono, że instytucja kultury może prowadzić inną działalność niż ta, do której została powołana, i czerpać z niej zyski.

⁴⁹ Stwierdzenie to potwierdza A. Jakubowski (*op. cit.*, s. 68).

⁵⁰ Por. wyrok SA w Gdańsku z dnia 23 marca 2016 r., III AUa 1888/15, LEX nr 2026169.

⁵¹ Zob. M. Mrówczyński, *op. cit.*, s. 59.

WPISANIE DO REJESTRU

Ostatnią kwestią, która składa się na czynności prawnoorganizacyjne niezbędne dla powstania oraz rozpoczęcia działalności przez samorządową instytucję kultury, jest wpisanie jej do rejestru instytucji kultury, który prowadzi organizator, tj. jednostka samorządu terytorialnego. Dokonanie tego wpisu jest warunkiem uzyskania osobowości prawnej przez jednostkę. Samą czynność wpisania do rejestru można określić jako materialno-techniczną. Jak podkreśla się w orzecznictwie, dokonywana jest ona z mocy prawa, a nie na skutek wydania decyzji organu administracji⁵².

Czynność wpisania do rejestru instytucji kultury ma charakter konstytutywny, ponieważ przesądza o bycie podmiotu w obrocie prawnym⁵³, jednocześnie mając charakter rozstrzygający dla jego podmiotowości. W związku z powyższym można stwierdzić, że czynność wpisania do rejestru jest bezpośrednią i władczą deklaracją względem nowo utworzonego podmiotu, który od chwili zaistnienia w rejestrze posiada określone kompetencje oraz prawa wynikające z przepisów szczegółowych⁵⁴.

PODSUMOWANIE

Niniejsze rozważania wskazują na nieprawdziwość tezy, że obecny kształt norm odnoszących się do tworzenia samorządowych instytucji kultury nie odpowiada oczekiwaniom realiów funkcjonowania instytucji kultury. Można, co prawda, wskazać na niektóre niezbyt zrozumiałe regulacje ustawodawcy, lecz nie są one na tyle kłopotliwe, by wprowadzały jakąkolwiek fikcję prawną. Za największy, z praktycznego punktu widzenia, problem można uznać brak centralnej ewidencji instytucji kultury. Mogłaby ona być prowadzona np. przez ministra właściwego ds. kultury. Tego rodzaju ewidencja usprawniłaby zarówno funkcjonowanie instytucji kultury, jak i – co ważniejsze – stanowiłaby bazę danych dla powszechnego użytku potencjalnych destinariuszy zakładów publicznych, jakimi są instytucje kultury⁵⁵.

Można stwierdzić, że w ogólności regulacje dotyczące tworzenia samorządowych instytucji kultury są stosunkowo przejrzyste i prawidłowo zbudowane. Dostosowanie tych przepisów do ogółu relacji pomiędzy ustawodawcą, samorządami

⁵² Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA 407/98, LEX nr 44672; podobnie: wyrok WSA w w Rzeszowie z dnia 19 maja 2010 r., II SA/Rz 275/10, LEX nr 674397.

⁵³ Podobnie: A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 73.

⁵⁴ Podobnie: J. Jagielski, *Wpis do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 460–462.

⁵⁵ Zob. szerzej na ten temat: H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014, s. 209 i n.

a członkami wspólnoty samorządowej jest dostateczne. Należy także zauważyć, że regulacje w tym zakresie są dość elastyczne, co z całą pewnością pomoże dostosować profil działalności jednostki do oczekiwań jej odbiorców.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., Moll T., *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Bielski P., *Przedsiębiorcy*, [w:] *System prawa handlowego*, t. 1: *Prawo handlowe – część ogólna*, red. S. Włodyka, Warszawa 2009.
- Dobosz P., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Gajewski S., *Komentarz do art. 11*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Jagielski J., *Wpis do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Jakubowski A., *Komentarz do art. 9*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Mrówczyński M., *Uwarunkowania prawne tworzenia instytucji kultury oraz stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność kulturalną*, [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Poznań 2012.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2012 r., NK-N10.4131.103.2012. MS6 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 755).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 lipca 2012 r., NK-N14.4131.672.2012. MW2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 2561).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 lipca 2012 r., NK-N11.4131.774.2012. AS2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 2768).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2012 r., NK-N12.4131.805.2012.BSZ2 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 7).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 marca 2013 r., NK-N.4131.27.2.2013. MS6 (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 2232).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2014 r., NK-N.4131.18.5.2014.RB (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2014 r., poz. 2213).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 stycznia 2015 r., NK-N.4131.49.1.2015. MW (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 293).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 kwietnia 2015 r., NK-N.4131.49.17.2015. MW (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 1811).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 2 grudnia 2009 r., PNK.I-0911/458/09 (Dz.Urz. Woj. Łódz. z 2009 r., nr 373, poz. 3155).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 2 czerwca 2011 r., LEX.S.4131.12.2011. HL (Dz.Urz. Woj. Mazow. z 2011 r., nr 139, poz. 4464).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 maja 2012 r., NP.II.4131.1.156.2012 (Dz.Urz. Woj. Śl. z 2012 r., poz. 1935).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 października 2010 r., NK-3.4131.553.2013.EM (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2013 r., poz. 3741).

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 2012 r., NK.4.4131.264.2012.K (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2012 r., poz. 1919).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 października 2013 r., NK-3.4131.553.2013.EM (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2013 r., poz. 3741).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 29 stycznia 2014 r., NK.3.4131.14.2014.AS (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2014 r., poz. 511).
- Różańska-Filipczak B., *Błędy w statutach instytucji kultury*, „Wspólnota” 2014, nr 88.
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.
- Uchwała nr XLI/276/2014 Rady Miasta Imielin z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejsce Centrum Kultury w Imielinie.
- Uchwała nr XLVII/386/14 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 października 2014 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury w Krzywem i nadania jej statutu.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 244 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.).
- Wieczorek P., *Instytucje kultury. Rachunkowość, sprawozdawczość, gospodarka finansowa, kontrola zarządcza*, Warszawa 2011.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA 407/98, LEX nr 44672.
- Wyrok NSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 733/01, LEX nr 49969.
- Wyrok NSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 734/01, LEX nr 49970.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 133.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., I OSK 796/06, LEX nr 354711.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 września 2008 r., II OSK 888/08, OwSS 2009/1/9/9.
- Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., OSK 1526/08, LEX nr 533194.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., II OSK 2142/10, LEX nr 746881.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2013/12, LEX nr 1291951.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2014/12, LEX nr 1291952.
- Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 1216/15, Legalis nr 1332001.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2062/16, GP 2016, nr 197.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 23 marca 2016 r., III AUa 1888/15, LEX nr 2026169.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2005 r., II SA/Gd 1328/02, ZNSA 2005, nr 1.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2008 r., IV SA/GI 1264/07, LEX nr 507862.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., I SA/Wa 134/08, LEX nr 507844.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 114/08, LEX nr 507846.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 maja 2010 r., II SA/Rz 275/10, LEX nr 674397.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2011 r., II SA/Op 459/10, LEX nr 754202.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, LEX nr 1086729.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 r., IV SA/Wr 673/12, LEX nr 1330163.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2013 r., IV SA/GI 962/12, LEX nr 179984.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2015 r., I SA/Kr 661/15, LEX nr 1786053.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/Ol 629/16, Legalis nr 1501928.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

SUMMARY

The subject of this paper is the analysis and critical recognition of public law regulations concerning the creation of cultural institutions by local self-government units. In the paper, in addition to guidance that may be useful both to law practitioners as well as specialists in administrative law, the position of doctrinal representatives and practice in issues related to the mere execution of the law by the organs of local self-government units is also confronted. The paper highlights the most important issues related to the establishment of a self-governing cultural institution, among which can be mentioned: the issue of the act on the establishment of a cultural institution, its statute and registration.

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