

PORADNIK BARDZO MŁODO KULTURALNY



Zarządzanie lokalną instytucją kultury. Co wolno a czego nie wolno dyrektorowi?

PAWEŁ KAMIŃSKI



Zarządzanie instytucją kultury jest sporym wyzwaniem nie tylko dlatego, że wymaga interdyscyplinarnych wiedzy i kompetencji. Wyzwaniem jest dla osób zarządzających domami, ośrodka, centrami kultury oraz bibliotekami jest również interpretacja przepisów prawa dotyczących ich działalności. Zwłaszcza, że w mamy do czynienia z sytuacją, w której źródłem prawa w coraz większym stopniu jest orzecznictwo sądów administracyjnych nie zaś tekst samej Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Można wręcz mówić o pewnej dysfunkcji prawa regulującego działalność kulturalną.

KTO DECYDUJE O STRUKTURZE ORGANIZACYJNEJ INSTYTUCJI?

Zgodnie z art. 13. ust. 2. Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny. Regulamin ten nadaje dyrektor instytucji kultury, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Krąg podmiotów uprawnionych do zaopiniowania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury ma charakter zamknięty, co oznacza,

że dyrektor nie ma obowiązku konsultowania zmian w regulaminie także z jakimkolwiek innymi podmiotami niż wskazane w ustawie, np. komisji ds. kultury rady gminy.

Obowiązek konsultowania zmian regulaminu organizacyjnego i uzyskania pozytywnej opinii komisji właściwej ds. kultury kilka lat temu próbowała narzucić dyrektorowi ośrodka kultury rada gminy w jednej z gmin województwie małopolskim. Zapis ten został unieważniony jako niezgodny z prawem przez Wojewodę Małopolskiego (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr WN-II.4131.1.9.2015 Wojewody Małopolskiego z 23 kwietnia 2015 r.).

CZY STATUT POWINIEN ZAWIERAĆ SCHEMAT ORGANIZACYJNY INSTYTUCJI?

Kształtowanie struktury organizacyjnej jest wyłączną kompetencją dyrektora i organizator nie może jej ograniczać, na przykład zapisami w statucie instytucji. Próby określania struktury organizacyjnej w statucie również kończą się interwencją organu nadzoru.

Stało się tak m.in. w przypadku uchwały rady jednej z gmin w województwie warmińsko-mazurskim, która w 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu ośrodkowi kultury. W statucie umieszczono bowiem załącznik zawierający schemat organizacyjny ośrodka. Wojewoda Warmińsko-Mazurski unieważnił uchwałę w całości uznając, że rada gminy w rażący sposób naruszyła prawo (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.264.2015 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 września 2015 r.). Jak stwierdził Wojewoda organizowanie pracy i określanie liczby etatów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania ośrodka należy do wyłącznej kompetencji dyrektora.

CZY STATUT MOŻE OKREŚLAĆ JEDNOSTKI WEWNĘTRZNE INSTYTUCJI?

Innym przykładem nadużycia w tym zakresie ze strony organizatora była uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego dotycząca przekształcenia Regionalnego Ośrodka Kultury w Regionalny Instytut Kultury

z 2016 roku. Sejmik nadał instytucji nowy statut. W dokumencie znalazł się zapis mówiący o tym, że zadania Instytutu w zakresie upowszechniania, promocji i ochrony materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego województwa Śląskiego wykonuje Śląskie Centrum Dziedzictwa Kulturowego będące wyspecjalizowaną jednostką wewnętrzną Instytutu. Wojewoda Śląski zakwestionował go i unieważnił, stwierdzając, że wykracza on poza delegację ustawową określoną w art. 13 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Według organu nadzoru katalog spraw podlegających unormowaniu w statucie jest bowiem zamknięty a z treści ustawy nie wynika, aby Sejmik Województwa Śląskiego został upoważniony do stanowienia w statucie regulacji dot. wewnętrznych jednostek (struktury organizacyjnej) instytucji kultury (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.302.2016 Wojewody Śląskiego z 20 maja 2016 r.)

CZY STATUT MUSI OKREŚLAĆ LOKALIZACJĘ FILII I ODDZIAŁÓW BIBLIOTEKI?

Nieco inaczej wygląda sytuacja domów, ośrodków i centrów kultury, które mają w swojej strukturze biblioteki. Takie instytucje w zakresie, w jakim realizują zadania bibliotek publicznych muszą stosować przepisy Ustawy o bibliotekach. Tymczasem zgodnie z art. 11 ust. 2 Ustawy o bibliotekach statut biblioteki musi określać m.in. jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów.

KTO USTALA LICZBĘ ZASTĘPCÓW DYREKTORA?

Od opisanej wyżej zasady jest jeszcze jeden wyjątek. Dotyczy on tworzenia stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępcy, w sytuacji, gdy w instytucji ma być ich większa liczba. Zgodnie z art. 15. ust. 8 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zapisy przewidujące utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora muszą być umieszczone w statucie. Statut musi określać liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania.

Warto zwrócić uwagę, że liczba zastępców musi być określona w sposób ścisły. Potwierdza to rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 2015 r. Wojewoda unieważnił wówczas zapis w statucie domu kultury w jednym ze śląskich miast, mówiący o tym, że dyrektor domu kultury realizuje swoje obowiązki przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców. Wojewoda uznał, że rada nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową nie wskazując konkretnej liczby zastępców dyrektora i pozostawiając tę decyzję dyrektorowi instytucji kultury. Wojewoda uznał za nieprawidłowe również regulacje dot. powołania i odwołania zastępcy dyrektora, uznając, że nie można zastosować regulacji dot. powołania (odwołania) zastępców dyrektora gdy nie została określona konkretna liczba stanowisk do obsadzenia (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.498.2015 Wojewody Śląskiego z 9 grudnia 2015 r.).

KTO POWINIEN POWOŁYWAĆ ZASTĘPCĘ DYREKTORA INSTYTUCJI KULTURY?

Zgodnie z Ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w statucie instytucji kultury musi być uregulowany jedynie sposób powoływania zastępcy lub zastępców. Z orzecznictwa wynika ponadto, że statut powinien określać również liczbę zastępców funkcjonujących w instytucji. Czy jednak zastępcę dyrektora powinien powoływać burmistrz albo np. zarząd województwa?

Brakuje orzeczeń, które by jednoznacznie tę kwestię rozstrzygały, dlatego w opinii autora niniejszego artykułu należy tu przyjąć zasadę analogiczną, jak w przypadku nadawania regulaminu organizacyjnego.

W myśl art. 13. ust. 3 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej regulamin organizacyjny instytucji nadaje dyrektor po zasięgnięciu opinii organizatora. Opinia ta nie jest wiążąca dla dyrektora a liczne wyroki sądów oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów potwierdzają, że jest to wyłączna kompetencja dyrektora i organizator nie może jej w żaden sposób ograniczać na przykład zapisami statutowymi.

Jedyną kompetencją w tym zakresie, w jaką ustawodawca wyposażył organizatora, jest ustalenie sposobu wyłaniania powoływania

zastępcy dyrektora oraz liczby zastępców. Trzeba też zwrócić uwagę, że zastępca dyrektora działa na podstawie upoważnienia dyrektora i zakres jego zadań ustala również dyrektor.

W związku z tym sędowanie na organizatora powołania zastępcy można interpretować jako ograniczenie autonomii instytucji i wkraczanie w kompetencje dyrektora, który może swobodny sposób kształtować organizację wewnętrzną instytucji. W opinii autora wystarczającym zapisem jest wyposażenie organizatora prawo opiniowania kandydata na zastępcę dyrektora. Przy czym ta opinia nie powinna być wiążąca dla dyrektora analogicznie jak w przypadku regulaminu organizacyjnego.

Można sobie przecież wyobrazić sytuację, w której organizator niejako narzuca swojego kandydata dyrektorowi. Takie rozwiązanie może być w praktyce nieefektywne z punktu widzenia organizatora ponieważ i tak to dyrektor będzie określał zakres zadań swojego zastępcy. Można więc teoretycznie wyobrazić sobie sytuację, w której organizator narzuca dyrektorowi zastępcę a dyrektor nie daje żadnych mu upoważnień i żadnych zadań.

KTO WSKAZUJE OSOBĘ ZASTĘPUJĄCĄ DYREKTORA PODCZAS JEGO NIEOBECNOŚCI?

Organizator nie może decydować o tym, kto zastępuje dyrektora podczas jego nieobecności. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą wykonywać czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego tylko na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa. Pracownicy instytucji kultury nie są pracownikami urzędu gminy ani kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych i wójt, burmistrz czy prezydent, nie posiada w stosunku do niego jakichkolwiek uprawnień w zakresie zwierzchnictwa służbowego.

Zapis w statucie instytucji mówiący o wyznaczaniu osób zastępujących dyrektora podczas jego nieobecności na przykład przez wójta powinien zostać unieważniony przez nadzór, tak jak miało to miejsce w 2016 r. w jednej z gmin w województwie łódzkim. Rada zmieniła statut ośrodka sportu i rekreacji wprowadzając do statutu zapis, mówiący

o tym, że burmistrz w porozumieniu z dyrektorem wyznacza spośród pracowników ośrodka osobę zastępującą podczas jego nieobecności. Wojewoda uznał, że skoro w ramach określonych ustawowo zadań nie przewidziano prawa burmistrza do wyznaczenia spośród pracowników ośrodka osoby zastępującej dyrektora podczas jego nieobecności, to kompetencji takiej nie można domniemywać (Rozstrzygnięcie Nadzorcze NR PNIK-I.4131.210.2016 Wojewody Łódzkiego z 29 listopada 2016 r.).

Zaznaczyć należy, że przywołany ośrodek sportu i rekreacji nie był instytucją kultury. Jednak opisana powyżej zasada dotyczy również instytucji kultury. Tym bardziej, że instytucje kultury posiadają osobowość prawną.

Zasada ta jest zbieżna z średniowieczną zasadą feudalną obowiązującą w większości krajów europejskich (poza Anglią): „Wasal mojego wasala nie jest moim wasalem”. Polegała ona na tym, że senior dowodził tylko wasalem który jest bezpośrednio pod nim, a nie mógł wydawać poleceń podwładnym jego wasala.

Jednocześnie należy pamiętać, że dyrektor jest zobowiązany do zapewnienia ciągłości i prawidłowości działania ośrodka również na czas swojej nieobecności. Dokonuje się tego właśnie poprzez wyznaczenie osoby zastępującej dyrektora w czasie jego nieobecności i określenie stosownym upoważnieniem zakresu uprawnień osoby wyznaczonej.

KTO DECYDUJE O PRZYSTĄPIENIU INSTYTUCJI KULTURY DO WSPÓLNEJ OBSŁUGI?

Począwszy od 2016 r. samorządy mogą tworzyć jednostki zapewniające wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jednostek organizacyjnych oraz instytucji kultury. Możliwość taką wprowadziła nowelizacja z 25 czerwca 2015 r., która otworzyła drogę do przejmowania obsługi przez urzędy gmin lub tworzenia tzw. centrów usług wspólnych, które mogą działać jako jednostki gminne lub jednostki związków gmin lub powiatów i gmin.

Zgodnie wprowadzonym nowelizacją art. 10a Ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

1. jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
2. gminnym instytucjom kultury,
3. innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy lub inna jednostka organizacyjna gminy. Może to być również jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. O utworzeniu takiej jednostki decyduje rada gminy.

W stosunku do jednostek organizacyjnych gminy rada samodzielnie określa jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku samorządowych osób prawnych, w tym gminnych instytucji kultury. Zgodnie z ust. 3. art. 10a Ustawy o samorządzie gminnym instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminnym osoby prawne mogą przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Oznacza to, że przystąpienie do wspólnej obsługi jest prawem a nie obowiązkiem gminnej instytucji kultury i ani rada ani tym bardziej wójt nie może podjąć decyzji w tej sprawie za instytucję kultury.

Podstawą przystąpienia do wspólnej obsługi w przypadku osób prawnych jest porozumienie a nie uchwała rady, jak w przypadku jednostek organizacyjnych. Porozumienie zawierane jest pomiędzy instytucją a jednostką obsługującą. Określa ono m.in. zakres wspólnej obsługi.

Jeżeli instytucja kultury do wspólnej obsługi przystąpi, to zakres obsługi określony porozumieniem, nie może obejmować kompetencji dyrektora do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Oznacza to, że dyrektor

zachowuje wyłączną kompetencję dotyczącą ustalania planu finansowego instytucji kultury określoną w art. 27 ust. 3. Ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej.

KTO POWINIEN USTALAĆ REGULAMIN ŚWIETLIC, KTÓRYMI ZARZĄDZA INSTYTUCJA KULTURY?

Wiele instytucji kultury zarządza lub prowadzi działalność w świetlicach wiejskich. Ze świetlic korzystają też sołtysi a nawet parafie. Kto w tej sytuacji powinien ustalać zasady korzystania z tego typu obiektów? Odpowiedź na to pytanie niesie wyrok, który zapadł 2020 r. w WSA w Olsztynie.

Sprawa dotyczyła regulaminu korzystania z budynku w jednej z miejscowości w powiecie olsztyńskim. Budynek stanowi własność gminy i został oddany w zarząd i do korzystania sołectwu. Budynek był użytkowany przez gminny ośrodek kultury na działalność świetliczaną i biblioteczną, parafię w celach odprawiania mszy oraz przez mieszkańców sołectwa jako świetlica wiejska.

Regulamin korzystania z budynku, nadany przez wójta unieważnił Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Według Wojewody, wójt może samodzielnie podejmować wszystkie konieczne decyzje gospodarcze co do mienia gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady gminy. Tymczasem z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 Ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem gminy, który jest uprawniony do określania zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej jest rada gminy, podejmująca uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego. To oznacza, że nadanie regulaminu jest kompetencją rady a nie wójta.

Wójt odwołał się od decyzji Wojewody. Sąd potwierdził jednak stanowisko Wojewody, według którego określanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest wyłączną kompetencją rady gminy (Wyrok WSA w Olsztynie z 15 października 2020 r. — sygn. akt II SA/OI 669/20). Sąd nie miał wątpliwości, co do tego, że budynek stanowiący własność gminy i wykorzystywany przez mieszkańców gminy na świetlicę wiejską i inne cele publiczne,

jest obiektem użyteczności publicznej. W związku z tym regulamin korzystania z tego obiektu mógł zostać ustalony wyłącznie w formie uchwały podjętej przez radę gminy.

CZY ORGANIZATOR MA PRAWO NADZOROWANIA INSTYTUCJI KULTURY?

Jak stwierdził NSA w wyroku z 2001 r. instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. To oznacza, że nadzorowanie instytucji kultury przez organizatora nie ma podstawy prawnej.

Wprowadzenie do statutu instytucji kultury zapisów przyznających organowi wykonawczemu gminy kompetencje nadzorcze a także kontrolne w stosunku do instytucji kultury jest niezgodne z art. 13 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 2017 r. dotyczącym statutu gminnego ośrodka kultury w jednej z gmin województwa warmińsko-mazurskiego, z treści tego przepisu nie wynika, aby organ uchwałodawczy był umocowany do regulowania kwestii związanych z nadzorem nad instytucją kultury. Uchwałę w sprawie nadania statutu unieważnił Wojewoda Warmińsko-Mazurski, który stwierdził m. in., że nadzór wójta nad instytucją kultury, który miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu, narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18 a ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną. WSA podzielił argumenty Wojewody i odrzucił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze (Wyrok WSA w Olsztynie z 16 listopada 2017 r. — sygn. akt II SA/OI 812/17).

Analogiczny pogląd dotyczący dopuszczalności nadzoru organizatora nad instytucją kultury wyraził też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 2020 r. Sprawa dotyczyła statutu Teatrowi

„Maska” w Rzeszowie uchwalonego w 2012 r. Część zapisów statutowych została zaskarżona do sądu przez Wojewodę Podkarpackiego po interwencji społeczniczki Aliny Czyżewskiej.

Sąd podzielił argumenty Wojewody i stwierdził m. in., że żaden przepis Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nad teatrem, który jest samorządową osobą prawną (Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. — sygn. akt II SA/Rz 41/20). Takich podstaw próżno szukać także w Ustawie o samorządzie gminnym. Brak jest takich podstaw w jakichkolwiek innych ustawach. Umieszczenie w statucie zapisów przyznających uprawnienia nadzorcze wobec instytucji kultury przekracza delegację ustawową określoną w art. 13 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Podobnie jak WSA w Olsztynie sąd zaznaczył, że ewentualna kontrola (lecz nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej ustawą o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Podstaw do sprawowania nadzoru przez Prezydenta Miasta w jakichkolwiek innych aspektach próżno szukać w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W podobnym tonie wypowiedział się też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z wyroku z 2021 r. (Wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r. — sygn. akt IV SA/Po 1643/20). Sąd badał w tym przypadku statut biblioteki publicznej mającej siedzibę w jednym z miast Województwa Wielkopolskiego. W statucie znalazły się zapisy przyznające uprawnienia nadzorcze prezydentowi miasta oraz — w zakresie merytorycznym — bibliotece wojewódzkiej, co akurat wynika z przepisów Ustawy o bibliotekach (art. 20 ust. 1 pkt 5).

Jak potwierdził sąd, żaden przepis nie przyznaje jednak kompetencji do regulowania w statucie innych niż merytoryczny, form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych. Przyznanie nieograniczonego nadzoru nad biblioteką prezydentowi miasta jest sprzeczne z Ustawą o bibliotekach i nie znajduje oparcia w Ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Analogicznie, jak w wyżej opisanym przypadku statutu teatru sąd stwierdził, że postanowienie statutu,

na mocy której nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad biblioteką sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 13 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Jak zaznaczył sąd, postanowienie statutu dotyczące sprawowania nadzoru nad biblioteką przez prezydenta pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani żaden z przepisów Ustawy o bibliotekach nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów Ustawy o finansach publicznych.

Zaznaczyć należy, że również w bardziej odległej przeszłości wojewodowie uchylali zapisy w statutach instytucji kultury przyznające nadzór nad instytucjami kultury organizatorowi. Na przykład w 2006 r. Wojewoda Podlaski uchylił niektóre zapisy statutu ośrodka kultury w jednej z gmin w powiecie monieckim przyznające wójtowi uprawnienia do sprawowania nadzoru „administracyjno-finansowego” nad działalnością ośrodka (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego dnia 9 sierpnia 2006 r. nr PN.II.A. Ch.0911—138/06).

Podobne rozstrzygnięcie nadzorcze wydał też w 2014 r. Wojewoda Mazowiecki, który uchylił jeden z zapisów statutu biblioteki w jednej z gmin powiatu ostrowskiego. Jak stwierdził wojewoda, żaden z zapisów ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do nadzorowania działań dyrektora biblioteki ponieważ brak podstawy prawnej do wprowadzania do statutu instytucji kultury zapisów, na mocy których organ wykonawczy może nadzorować działalność samodzielnego, posiadającego osobowość prawną podmiotu (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 lipca 2014 r. nr LEX-R.4131.29.2014.MN).

CZY WÓJT JEST PRACODAWCĄ DYREKTORA INSTYTUCJI KULTURY?

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie wymienia wprost, kto jest pracodawcą dyrektora instytucji kultury. Pracodawcą dyrektora jest jednak nie organizator a kierowana przez niego instytucja.

Zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest zadaniem organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta. Jednak z samego faktu, iż wójt został upoważniony przez ustawodawcę do powoływania i odwoływania dyrektora gminnej instytucji kultury, nie sposób jeszcze wyciągnąć wniosku, iż jest pracodawcą dyrektora. W myśl przepisów Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników, przy czym za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 31 §1 Kodeksu pracy).

Potwierdza ten pogląd to m. in. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 2015 r. (Rozstrzygnięcie Nadzorcze NR KN-I.4131.1.17.2015.22 Wojewody Wielkopolskiego z 10 lutego 2015 r.). Wojewoda zakwestionował w statucie domu kultury w jednej z gmin województwa wielkopolskiego zapis mówiący o tym, że wójt jest pracodawcą dyrektora. Wojewoda Wielkopolski uznał, że jest on niezgodny z Ustawą o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej. Wojewoda stwierdził, że pracodawcą dyrektora samorządowej instytucji kultury jest ta instytucja kultury. Stanowisko to jest uzasadnione tym bardziej, że omawiana instytucja kultury jest jednostką samodzielną, posiadającą osobowość prawną. Natomiast czynności z zakresu prawa pracy względem dyrektora dokonuje wyznaczona osoba, czyli wójt.

CZY WÓJT JEST ZWIERZCHNIKIEM SŁUŻBOWYM DYREKTORA INSTYTUCJI KULTURY?

Pogląd w tej sprawie ukształtowany został w oparciu o wyrok NSA z 1999 r. dotyczący odwołania dyrektora szkoły przez zarząd gminy (Wyrok NSA z 24 listopada 1999 r. — sygn. akt II SA 1735/99). Jak stwierdził wówczas sąd zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych przez zarząd gminy w żadnym razie nie oznacza, że zarząd przez powołanie dyrektora szkoły uzyskuje względem niego kompetencje w zakresie, w jakim przepisy prawa pracy upoważniają pracodawcę do kierowania pracą podporządkowanych mu pracowników.

Analogicznie więc wójt, burmistrz lub prezydent nie ma kompetencji do kierowania pracą dyrektora instytucji kultury. Tym bardziej, że instytucja kultury posiada osobowość prawną i jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków.

Według NSA dyrektor szkoły jest pracownikiem szkoły a nie zarządu gminy i szkoła jako jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników jest jego pracodawcą. Dyrektor zajmuje najwyższą pozycję w strukturze organizacyjnej szkoły i z tego względu jego pracownicze podporządkowanie ma inną treść, niż podporządkowanie pozostałych pracowników. Nie ma nad sobą bezpośredniego przełożonego, kierującego jego pracą. W tę rolę nie wchodzi zarząd gminy, ponieważ przepisy prawa wyposażają go tylko w niektóre kompetencje pracodawcy względem dyrektora szkoły (powierzenia stanowiska i odwołania z tego stanowiska). Nie ma żadnych podstaw prawnych do uznania zarządu gminy za organ zarządzający szkołą, dokonujący za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec dyrektora. Nie ma bowiem przepisów prawnych, upoważniających zarząd gminy do reprezentowania szkoły w stosunkach z jej dyrektorem w innych sprawach, niż powierzenie i odwołanie z tego stanowiska. Zarząd gminy jedynie realizuje za gminę, będącą organem prowadzącym szkołę, jej kompetencje wynikające z przepisów prawa.

W odniesieniu do działalności kulturalnej przyjmuje się, że również dyrektor instytucji kultury nie ma nad sobą bezpośredniego przełożonego, kierującego jego pracą.

Poglądowi temu często sprzeciwiali organizatorzy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 5 Ustawy o samorządzie gminnym wójt jako kierownik urzędu gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Przeciwko takiemu stanowisku wytaczano argument mówiący o tym, że zgodnie z orzecznictwem NSA regulacje zawarte w Ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mają charakter kompletny i wyczerpujący (Wyrok NSA oz. w Szczecinie z 4 kwietnia 2001 r. — sygn. akt SA/Sz 2268/00). Oznacza to, że przepisy innych ustaw należy stosować w stosunku do instytucji kultury jedynie w zakresie w jakim Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej do nich odsyła, a jej przepisów nie można uzupełniać treścią przepisów innych ustaw w sposób, który ograniczałby samodzielność instytucji kultury.

Z tego powodu w stosunku do dyrektorów instytucji kultury nie należy stosować przywołanego przepisu Ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej odesłania do Ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera.

KTO POWINIEN PROWADZIĆ I PRZECHOWYWAĆ AKTA OSOBOWE DYREKTORA INSTYTUCJI KULTURY?

Akta osobowe i inna dokumentacja pracownicza dyrektora instytucji kultury powinny być prowadzone i przechowywane przez instytucję, ponieważ to instytucja jest pracodawcą dyrektora. Kompetencje do zatrudniania i ustalania wysokości wynagrodzenia nie są wystarczającą prerogatywą do uznania wójta, burmistrza lub prezydenta za pracodawcę dyrektora instytucji kultury. Dyrektor instytucji kultury zarządza bowiem instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz i to są jego obowiązki jako pracownika świadczącego pracę na rzecz instytucji kultury, nigdy

zaś na rzecz organizatora. Potwierdza to m.in. wyrok Sądu Rejonowego w Inowrocławiu z 2020 r. (Wyrok Sądu Rejonowego w Inowrocławiu z 2 marca 2020 r. — sygn. akt IV P 74/19).

KTO POWINIEN UDZIELAĆ URLOPU DYREKTOROWI INSTYTUCJI KULTURY?

Analogiczne zasady, jak w przypadku prowadzenia i przechowywania akt osobowych, dotyczą udzielania urlopu dyrektorowi instytucji kultury. Jak potwierdza wyżej przywołany wyrok Sądu Rejonowego w Inowrocławiu z 2020 r., organizator lub organ działający w jego imieniu tj. wójt, burmistrz, prezydent lub np. dyrektor wydziału kultury w urzędzie miejskim nie są do tego uprawnieni. Czynności bieżące z zakresu prawa pracy, jak udzielenie urlopu, w stosunku do dyrektora instytucji kultury wykonywać powinna osoba wyznaczona np. zastępca dyrektora, jeżeli takie stanowisko zostało utworzone albo inny pracownik instytucji kultury zgodnie z regulaminem organizacyjnym i przypisanym mu zakresem obowiązków, np. główny księgowy albo kierownik działu kadr. Założeniem jest, aby dyrektor nie dokonywał czynności prawnych sam ze sobą.

W sprawie, której dotyczył wyżej przywołany wyrok, sąd stwierdził m.in. że zapis w statucie instytucji kultury przewidujący, że prezydent miasta wykonuje wobec dyrektora instytucji kultury czynności z zakresu prawa pracy oraz jest jego zwierzchnikiem służbowym pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą niezależności instytucji kultury od jej organizatora, wyrażoną w art. 14 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Oznacza to, że dyrektor nie jest zobowiązany występować do prezydenta czy do upoważnionego przez niego naczelnika wydziału z wnioskiem o udzielenie urlopu, w dodatku w formie pisemnej i oczekiwać na zgodę organizatora na udzielenie mu wnioskowanego urlopu. W tej konkretnej sprawie sąd uznał też, że przyjęta w mieście formuła telefonicznego, mailowego czy sms-owego informowania organizatora przez dyrektora o planowanym urlopie czy innej nieobecności była wystarczająca i w gruncie rzeczy... bardziej podyktowana względami grzecznościowymi niż wymogami prawa pracy.

PLAN FINANSOWY INSTYTUCJI KULTURY

Zgodnie z art. 27. ust. 1. Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

Plan finansowy, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy, jest podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury. Sporządza go instytucja, ale jego ustalenie jest obowiązkiem dyrektora instytucji kultury. Jak wynika z art. 27. 4. ustawy plan finansowy musi być sporządzony zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co oznacza, że muszą zostać w nim wyodrębnione:

- 1) przychody z prowadzonej działalności;
- 2) dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) koszty, w tym:
 - a) wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
 - b) płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - c) zakup towarów i usług;
- 4) środki na wydatki majątkowe;
- 5) środki przyznane innym podmiotom;
- 6) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- 7) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Jak się okazuje, nie dla wszystkich dyrektorów obowiązek ustalania planu finansowego instytucji kultury jest oczywisty. Dowodzą tego wyniki kontroli gospodarki finansowej instytucji kultury przeprowadzonej w 2021 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli w instytucjach kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa. Jak wykazała kontrola dyrektorka jednej z miejskich bibliotek w ogóle nie ustaliła planów finansowych na 2018 r. i 2019 r. Podpisała jedynie projekty planów finansowych, które zostały przekazane do urzędu dzielnicy, na potrzeby prowadzonych prac nad projektem budżetu miasta. Dyrektorka wyjaśniła kontrolerom, że niezatwierdzenie przez nią planów finansowych było wynikiem... niedopatrzenia. Pomimo

nieustalenia planów finansowych biblioteka przekazywała do urzędu dzielnicy, w terminach określonych przez urząd, informacje o przebiegu wykonania tych planów w I półroczu oraz sprawozdania z ich wykonania. Główna księgową sporządzała je na podstawie analitycznych roboczych planów finansowych, które były przez nią co miesiąc aktualizowane na podstawie zestawień obrotów i sald. Dzielnica, do której zadań należał nadzór nad działalnością ww. biblioteki, nie wymagała przekazania, poza projektami, ostatecznej wersji planu finansowego, co burmistrz dzielnicy tłumaczyła faktem, że nie było to niezbędne do sporządzenia przez urząd dzielnicy planu finansowego na dany rok.

CZY DYREKTOR INSTYTUCJI KULTURY MOŻE ZASKARŻYĆ UCHWAŁĘ BUDŻETOWĄ RADY GMINY?

Zdarza się, że organizator obniża wysokość dotacji podmiotowej instytucji kultury lub ustala jej wysokość na poziomie wyraźnie niższym niż oczekiwania dyrektora i załogi instytucji. Czy w takiej sytuacji dyrektor lub pracownicy instytucji mogą zaskarżyć np. do sądu administracyjnego uchwałę budżetową rady gminy w części dotyczącej dotacji dla instytucji kultury?

Niestety nikt nie ma kompetencji podważenia czy zmiany decyzji rady o wysokości dotacji dla instytucji kultury. Co oznacza, że pod względem formalnym, rada ma prawo ustalić dotację w dowolnej wysokości. Potwierdza to m.in. wyrok NSA z 2013 r. (Wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r. — II GSK 1374/11). Według sądu dążenie pracowników do uzyskania pośrednio korzystnych dla nich zapisów uchwały budżetowej dotyczących środków na działalność stanowi wyłącznie interes faktyczny, który występuje wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie zainteresowany sposobem uregulowania danej kwestii, nie może jednak wykazać naruszenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego, dotyczącego jego sytuacji prawnej. Żadna z tych norm nie daje osobom trzecim prawa do żądania udzielania dotacji w określonej wysokości.

W kompetencji sądu administracyjnego mieści się jedynie badanie zgodności z prawem samego umieszczenia bądź nie umieszczenia

konkretnych kwot dochodów i wydatków zawartych w uchwale budżetowej a nie rozpatrywanie zasadności określenia ich wysokości. Odmienne stanowisko naruszałoby konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność finansową jednostki samorządu terytorialnego.

CZY ORGANIZATOR MOŻE UDZIELIĆ DOTACJI NA POKRYCIE STRATY BILANSOWEJ INSTYTUCJI KULTURY?

Instytucja kultury zanotowała stratę na działalności. Czy w tej sytuacji rada gminy może udzielić dotacji jej pokrycie? Niestety nie. Potwierdza to wyrok NSA z 2007 r. (Wyrok NSA z 25 kwietnia 2007 r. — sygn. akt II GSK 397/06), który zapadł w związku z przekazaniem dotacji na ten cel centrum w jednej z gmin województwa kujawsko-pomorskiego przez radę miejską. Uchwałę w tej sprawie zakwestionowała Regionalna Izba Obrachunkowa.

Według RIO uchwała rady została podjęta z naruszeniem prawa, tj. art. 14 ust. 2 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem, organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, chyba że znajduje się ona w likwidacji. Centrum kultury nie znajdowało się w trakcie likwidacji, a jako osoba prawna jest odrębnym podmiotem prawa w stosunku do gminy, posiadającym własny majątek, środki trwałe, przychody, koszty oraz samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków. Jak zwróciła uwagę RIO podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji otrzymanej od organizatora na podstawie art. 28 ust. 3 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. O wysokości dotacji decyduje rozmiar prowadzonej działalności instytucji kultury oraz możliwości finansowe gminy, czyli organizatora. Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, straty bilansowe powstałe w wyniku działalności instytucji kultury zmniejszają fundusz tej instytucji.

Stanowisko RIO potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy a następnie NSA. WSA w Bydgoszczy wskazał na treść przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności

kulturalnej, a w szczególności art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1. Sąd stwierdził, że z żadnego przepisu tej ustawy nie wynika, aby rada miasta mogła pokrywać stratę bilansową odrębnego podmiotu, jakim jest instytucja kultury. Strata powinna zostać pokryta przez tę instytucję z jej przychodów, którymi są również dotacje udzielone przez organizatora. W związku z powyższym rada miejska, zamiast podejmować uchwałę o pokryciu straty bilansowej, mogła przyznać podmiotowi większą dotację. Sąd stwierdził, że nie ma znaczenia czy powstała strata wiąże się z zobowiązaniami centrum kultury, gdyż w tej sprawie istotna jest sytuacja prawna instytucji oraz to, że przepisy prawa statuuja jej niezależność finansową i organizacyjną.

CZY ORGANIZATOR MA PRAWO OKREŚLAĆ STAN ZATRUDNIENIA (NP. „ZAMRAŻAĆ ETATY”) LUB NAKAZYWAĆ ZATRUDNIENIE ZWALNIANYCH PRACOWNIKÓW Z URZĘDU ALBO W INNY SPOSÓB WPŁYWAĆ NA LICZBĘ PRACOWNIKÓW I WYSOKOŚĆ ICH UPOSAŻENIA?

Zatrudnianie i zwalnianie pracowników a także ustalanie wysokości wynagrodzenia jest wyłączną kompetencją dyrektora. Jak wskazano powyżej, organizowanie pracy i określanie liczby etatów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania instytucji również jest jego wyłączną kompetencją. Dyrektor przedsięwzię tego typu działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków. Dlatego wszelka ingerencja organizatora w tym zakresie stanowi naruszenie samodzielności instytucji. W praktyce zdarza się, że organizator przekazując pieniądze instytucji, np. zwiększając dotację podmiotową instytucji informuje o jej przeznaczeniu np. zwiększeniu zatrudnienia. Taka informacja ma charakter zwyczajowy i nie jest wiążąca dla dyrektora. Stanowiska pracy w instytucji w mniej lub bardziej ścisły sposób może określać regulamin organizacyjny. Podlega on zaopiniowaniu przez organizatora oraz działające w instytucji organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Opinie te jednak nie są wiążące dla dyrektora.

CZY DYREKTOR MA PEŁNĄ SWOBODĘ W ZATRUDNIANIU I OKREŚLANIU WARUNKÓW ZATRUDNIENIA, W TYM WYNAGRADZANIA?

Kwestie wynagradzania w instytucjach kultury reguluje Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Inaczej niż w przeszłości rozporządzenie nie określa jednak stawek wynagrodzenia dla poszczególnych stanowisk a jedynie warunki ustalania prawa do: dodatku za wieloletnią pracę i jego wypłacania, ekwiwalentu pieniężnego i jego wysokości, nagrody jubileuszowej i jej wypłacania jednorazowej odprawy pieniężnej przysługującej w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz jej wypłacania a także maksymalną wysokości (w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego) dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego. Oznacza to, że dyrektor ma dużą swobodę w ustalaniu warunków zatrudnienia w instytucji kultury. Oczywiście musi przestrzegać innych przepisów dotyczących zatrudniania i wynagradzania pracowników, takich jak Kodeks pracy i Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W instytucjach zatrudniających co najmniej 20 pracowników pracodawca ma obowiązek wprowadzenia regulaminu wynagradzania. Regulamin wynagradzania ustala pracodawca w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową, jeśli taka funkcjonuje w instytucji. Regulamin wynagradzania powinien przewidywać wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom: stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku oraz innych (dodatkowych) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy.

CZY DYREKTOR INSTYTUCJI KULTURY MOŻE KSZTAŁTOWAĆ CZAS PRACY PODLEGŁYCH MU PRACOWNIKÓW?

Szczegółowe omówienie regulacji dotyczących czasu pracy w instytucjach kultury wykracza poza ramy tego artykułu, jednak nie ma

wątpliwości co do tego, że tryb pracy pracowników instytucji kultury różni się od trybu pracy chociażby pracowników samorządowych. Organizacją i planowaniem pracy w instytucji kieruje jej dyrektor, kierując się najefektywniejszym wykorzystaniem potencjału pracowników i realizacją ustalonego programu instytucji.

Ze względu na specyfikę pracy w instytucji kultury, czy potrzeby wynikające z realizowanego programu, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej umożliwia elastyczne planowanie pracy poszczególnych pracowników, w tym stosowanie przerywanego czasu pracy, czy systemu równoważnego czasu pracy, w którym dopuszczalne jest przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.

Zgodnie z Kodeksem pracy niedziela i święta są dniami wolnymi od pracy. Jednak zgodnie z art. 151¹⁰ Kodeksu pracy praca w te dni jest dozwolona w zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku a więc również w instytucjach kultury. Jednocześnie Art. 26e Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wyłącza w stosunku do pracowników instytucji kultury tzw. prawo do wolnej niedzieli określone art. 151¹² Kodeksu pracy, który gwarantuje pracownikom niezatrudnionym w instytucjach kultury niedzielę wolną od pracy co najmniej raz na 4 tygodnie.

JAK PRZEBIEGA ŁĄCZENIE INSTYTUCJI KULTURY?

Zgodnie z art. 18. Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizator może dokonać połączenia instytucji kultury lub podziału instytucji kultury. Ustawa dopuszcza łączenie instytucji prowadzących działalność w różnych formach, ale w przypadku połączenia instytucji artystycznej z instytucją kultury inną niż instytucja artystyczna, instytucja kultury powstała w wyniku takiego połączenia ma status instytucji artystycznej.

Połączenie instytucji kultury ustawa definiuje jako utworzenie jednej instytucji, w której skład wchodzi założyciele i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Aby połączyć instytucje organizator musi

na 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu lub podziale instytucji kultury, tj. uchwały organu stanowiącego, podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach takiej decyzji.

Pracownicy łączonych instytucji kultury stają się pracownikami instytucji kultury powstałej w wyniku połączenia i zachowują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy.

Procedura łączenia instytucji komplikuje się, gdy jedna z łączonych instytucji jest biblioteką. Wówczas, aby dokonać połączenia instytucji, organizator musi spełnić dodatkowe warunki określone w art. 13 Ustawy o bibliotekach. Zgodnie z zapisami ustawy organizator jest obowiązany na 6 miesięcy (a nie na 3 miesiące) przed dniem wydania aktu o połączeniu, podziale lub likwidacji biblioteki podać do publicznej wiadomości informację o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu trzeba udowodnić, że połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań przez bibliotekę (art. 13 ust. 7 Ustawy o bibliotekach).

Ponadto połączenie biblioteki publicznej z inną instytucją, podział lub likwidacja, wymagają zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Bibliotecznej i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Oznacza to, że jeśli Minister uzna, że połączenie instytucji spowoduje uszczerbek w wykonaniu dotychczasowych zadań biblioteki, to może odmówić zgody. Co ważne decyzja Ministra ma charakter uznaniowy i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, co potwierdził w 2016 r. swoim wyrokiem NSA (Wyrok NSA z 6 kwietnia 2016 r. — II OSK 1899/14).

Z ochrony przed połączeniem z inną instytucją kultury korzystają również muzea. Zgodnie z art. 5a. ust. 1 Ustawy o muzeach tego typu instytucja może zostać połączona z inną instytucją kultury, tylko wówczas, gdy połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Oceny skutków ewentualnego połączenia dokonuje działająca przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rada do Spraw Muzeum. Połączenia można dokonać wyłącznie po pozytywnym zaopiniowaniu przez radę.

Paweł Kamiński

Menedżer kultury i ekspert w dziedzinie funkcjonowania instytucji kultury. Autor książki „Samorządowa instytucja kultury. Instrukcja obsługi” oraz publikacji specjalistycznych a także naukowych z zakresu zarządzania w kulturze i ekonomii kultury. Redaguje serwis internetowy MenedżerKultury.pl.

Dyrektor Ośrodka Postaw Twórczych we Wrocławiu. Członek Wrocławskiej Rady Kultury. Studiował socjologię i zarządzanie. Ukończył studia doktoranckie z ekonomii na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Absolwent Szkoły Trenerskiej Stowarzyszenia Trenerów Organizacji Pozarządowych, Szkoły Tutoringu Fundacji Szkoła Liderów oraz Programu Liderzy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Trener i ekspert w różnorodnych projektach kulturalnych.



**Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego**



**NARODOWE
CENTRUM
KULTURY**



**BARDZO
MŁODA KULTURA**

Dofinansowano ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach programu Narodowego Centrum Kultury „Bardzo Młoda Kultura 2019–2021”



**Marszałek
Województwa Lubelskiego
Jarosław Stawiarski**

**CENTRUM
SPOTKANIA
KULTUR
W LUBLINIE**



