

## SAMODZIELNOŚĆ FUNKCJONOWANIA WYNIKAJĄCA Z POSIADANIA OSOBOWOŚCI PRAWNEJ

Instytucja kultury nie jest jednostką organizacyjną gminy.

Jednostki organizacyjne z reguły są zależne bezpośrednio od jednostki macierzystej. W przypadku instytucji kultury samodzielność zapewnia posiadanie osobowości prawnej oraz art. 27 ust. 1 DziałKultU, w którym zapisano: „Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.” Pośrednio wynika to również z art. 14 ust. 2 DziałKultU ustalającego, że organizator nie odpowiada za zobowiązania Instytucji Kultury, z zastrzeżeniem przejęcia zobowiązań i wierzytelności w przypadku likwidacji instytucji kultury. Potwierdzeniem tej tezy jest choćby brzmienie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.”, a także „2. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.” Wiąże się to z tym, że zarówno gmina, jak i instytucja Kultury, ma osobowość prawną, czyli jest samodzielnym podmiotem prawa oraz obrotu gospodarczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że budżet gminy wykonują jednostki organizacyjne typu: urząd, szkoła, ośrodek pomocy społecznej itp. (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe), tzn. takie, które nie posiadają osobowości prawnej oraz których kierownicy muszą być wyposażeni w pełnomocnictwa. Oprócz powyższego warto przytoczyć tezę wyroku NSA z 17.10.2001 r., I SA 2198/01, *legalis*: „uregulowania zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowią *lex specialis*, o których mówi przepis art. 9 ust. 3 SamGminU”. Wynika z tego jeden wniosek: **instytucje kultury (w gminie) są samodzielnymi jednostkami sektora finansów publicznych, posiadającymi osobowość prawną i mieszczą się w kategorii gminnych osób prawnych, które w obrocie prawnym i gospodarczym podejmować mogą działalność gospodarczą niewykraczającą poza granice użyteczności publicznej.** Przy czym przymiotnik „gminny” nie przesądza o tym, czy jednostka jest jednostką organizacyjną, lecz jedynie określa, jaki samorząd jest organizatorem instytucji kultury.

W zakresie działania gminy mieszczą się wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które to zadania - zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, obejmują m.in. upowszechnianie kultury.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 tej ustawy gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własny rachunek, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Samodzielność gminy może być jednak realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem.

Zgodnie z treścią art. 85 i art. 86 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, a organami uprawnionymi do sprawowania nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

Działalność gmin w zakresie kultury, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, została uregulowana ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do art. 9 ust. 1 ww. ustawy, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury zapewnia takiej instytucji środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez organizatora instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną.

Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 tej ustawy (art. 14 ust. 1 i 2). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w Rozdziale 3 ustawy.

Zgodnie z art. 14, instytucja kultury z chwilą wpisu do rejestru uzyskuje odrębną od samorządu osobowość prawną i prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową (art. 27 ustawy). Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza m.in., że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, nie może decydować według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową.

Instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy).

W obowiązującym stanie prawnym przepisy zawarte w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dot. art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28), stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych. Poza tym należy wyraźnie podkreślić, że z dniem 1 stycznia 2001 r. z mocy art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136, ze zm.) zniesiona została forma finansowania przewidziana w ówczesnym art. 32 tej ustawy, w konsekwencji czego instytucja kultury przestała prowadzić gospodarkę finansową na zasadach określonych dla zakładów budżetowych.

Wiodące znaczenie dla instytucji kultury ma statut instytucji nadany przez organizatora. Statut określa: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji, zakres działalności, organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania,

sposób uzyskiwania środków finansowych, zasady dokonywania zmian statutowych, postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna (art. 13 ustawy).

Czytaj także: **Jakie są kompetencje kierowników instytucji kultury**

Ze statutu wynika m.in., kto jest organem zarządzającym, w jakim trybie następuje powołanie organów zarządzających, mogą z niego również wynikać kompetencje do innych czynności niż powołanie organów, np. w jakim zakresie burmistrz wykonuje czynności z zakresu prawa pracy względem dyrektora.

Oczywistym jest bowiem fakt, że pracodawcą dyrektora instytucji kultury jest ta instytucja kultury, z budżetu której dyrektor jest wynagradzany i rozliczany. Zatem dyrektor jest pracownikiem instytucji kultury, a czynności z zakresu prawa pracy w zakresie powołania wykonuje statutowo umocowany organ, np. burmistrz.

Czynności z zakresu prawa pracy względem dyrektora dotyczące powołania, odwołania, struktury wynagrodzenia czy wysokości wynagrodzenia - wynikają z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wątpliwą z punktu widzenia zgodności z prawem natomiast staje się praktyka sprowadzająca się do traktowania przez organizatora dyrektora instytucji kultury jako pracownika samorządowego, usytuowanego prawnie i organizacyjnie w ramach podległości służbowej określonej ustawą o pracownikach samorządowych (czy rozwiązaniami analogicznymi).

Dyrektor instytucji kultury pracownikiem samorządowym nie jest, nie jest też urzędnikiem. Instytucja kultury nie jest urzędem, a do pracowników instytucji kultury (innych niż dyrektor) nie stosuje się analogicznych rozwiązań jakie obowiązują pracowników samorządowych, np. ogłoszenia o wolnych stanowiskach na BIP, wymagań rekrutacyjnych, służby przygotowawczej czy ocen pracowników.

Co więcej, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego – organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa – zasadnymi są więc np. pytania: w oparciu o jaką konkretną podstawę prawną organizator w stosunku do dyrektora wyraża zgodę na urlop, wystawia delegacje służbowe, żąda podpisywania listy obecności pracowników w urzędzie, zatwierdza bieżące wydatki, itp?

Jaka jest podstawa prawna żądania w zakresie kontroli przez audytorów od instytucji kultury teczek akt osobowych pracowników instytucji kultury do wglądu lub kwestionowanie samego faktu funkcjonowania regulaminów pracy czy wynagradzania? Jaka jest podstawa prawna prowadzenia księgowości dla instytucji kultury przez urząd gminy?

Wszak sama dopuszczalność przenoszenia funkcji księgowo-rachunkowych poza strukturę organizacyjną instytucję kultury na poziomie urzędu gminy obsługi finansowej i rachunkowej gminnych jednostek organizacyjnych nie jest możliwa do zastosowania w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Organizacja gospodarki finansowej i prowadzenie rachunkowości w instytucji kultury stanowi materię właściwą dla "regulaminu organizacyjnego" nadawanego przez dyrektora instytucji kultury na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy.

Wątpliwym z punktu widzenia zgodności z prawem jest stosowanie przepisów art. 18-21 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewidziany (dotyczących połączenia instytucji kultury z inną instytucją kultury w celu utworzenia jednej instytucji kultury) do połączenia np. instytucji kultury z instytucją kultury fizycznej (sportu), której podstawowym zadaniem jest zapewnienie prawidłowej realizacji procesu wychowania fizycznego, uprawiania sportu i rekreacji ruchowej oraz prawidłowej rehabilitacji ruchowej.

Czytaj także: **Funkcjonowanie zakładów budżetowych po zmianach**

Dotyczy to np. przekształcenia Gminnych Ośrodków Kultury na Gminne Ośrodki Kultury, Sportu i Rekreacji. Zupełnie różny sposób finansowania przez gminę zadań z zakresu działalności sportu (jedynie bezpośrednio z budżetu gminy

lub w formie dotacji przedmiotowych) oraz zadań z zakresu działalności kulturalnej (jedynie poprzez udzielenie dotacji podmiotowej) powoduje, że umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym samodzielnej osoby prawnej – jaką jest instytucja kultury, nie znajduje podstaw prawnych.