

Opinia w sprawie zasad prowadzenia przez powiat działalności kulturalnej

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: środa, 16, maj 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odslony: 4955

Czy powiat, aby prowadzić działalność kulturalną, jest zobowiązany do utworzenia instytucji kultury.

Odpowiedź:

Zgodnie z art. 4 ust.1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W art. 6 ust. 1 powołanej ustawy wskazano, że w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Co do zasady tworzenie jednostek organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter fakultatywny. W niektórych ustawach szczególnych przewidziano jednak obowiązek tworzenia wyodrębnionych jednostek w celu realizacji określonych rodzajów zadań. Przykładowo ustawa o pomocy społecznej przewiduje obowiązek utworzenia ośrodków pomocy społecznej przez gminy i powiatowych centrów pomocy rodzinie przez powiaty, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje obowiązek tworzenia wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskazuje wprost, które zadania powiatu ma realizować powiatowy urząd pracy a które powiatowe centrum pomocy rodzinie. Ponadto, ustawy szczególne przewidują w niektórych przypadkach obowiązek wykonywania określonych zadań za pośrednictwem jednostek organizacyjnych w przypadku, gdy nie zlecono ich realizacji podmiotom zewnętrznym (przykład to realizacja zadań z zakresu oświaty za pośrednictwem szkół, czy obowiązek zapewnienia instytucjonalnej pieczy zastępczej w formie placówek opiekuńczo-wychowawczych).

Pojawia się zatem pytanie czy również wykonywanie zadań z zakresu kultury przez powiat może być wykonywane wyłącznie za pośrednictwem wyodrębnionej instytucji kultury. W mojej ocenie taka teza jest nieuzasadniona w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Zadania powiatu w zakresie kultury, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym obejmuje zatem tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury, w zakresie w jakim zadania te nie mogą być realizowane na poziomie gminnym. W art. 9 ust. 1 ustawy (Rozdział II) wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. W ust. 2 wskazano, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w ust. 1 powołanego artykułu ustawodawca mówi o organizowaniu a w ust. 2 o prowadzeniu działalności kulturalnej. Nie są to pojęcia tożsame. Rozróżnienie obydwu pojęć występuje również w samym tytule ustawy. Zatem z literalnego brzmienia art. 9 powiat ma obowiązek prowadzenia działalności kulturalnej, co nie jest tożsame z obowiązkiem tworzenia instytucji kultury w celu organizacji tej działalności.

Przechodząc do analizy art. 9 ust. 1, w mojej ocenie przepis ten nie oznacza, że jedyną formą organizacji działalności kulturalnej jest utworzenie instytucji kultury, a jedynie wskazanie, że w przypadku utworzenia instytucji kultury, prowadzenie działalności kulturalnej w zakresie określonym przez organizatora, jest jej podstawowym celem statutowym. Nie można powołanego przepisu utożsamiać z nałożeniem na powiat obowiązku utworzenia odrębnej jednostki w celu organizacji działalności kulturalnej. Takie rozumienie powołanego przepisu, przy założeniu, że ustawodawca działa racjonalnie, prowadziło by nie dających się pogodzić z zasadą logicznego rozumowania wniosków.

Przykład: Powiat w celu prowadzenia działalności bibliotecznej utworzył bibliotekę oraz muzeum powiatowe jako wyodrębnione instytucje kultury. Gdyby przyjąć, że organizacja działalności kulturalnej mogłaby mieć miejsce wyłącznie poprzez utworzenie instytucji kultury, powiat zmuszony byłby również do utworzenia trzeciej instytucji, która koordynowałaby działalność kulturalną wykonywaną przez bibliotekę i muzeum. W praktyce takie zadania powinien realizować wydział starostwa.

Przy analizie art. 9 nie można zapominać o art. 4 ust. 1 ustawy (Rozdział I), zgodnie z którym osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, których podstawowym celem statutowym nie jest prowadzenie działalności kulturalnej, mogą prowadzić taką działalność w szczególności w formie klubów, świetlic, domów kultury i bibliotek. Nie ma podstaw prawnych by wyłączyć stosowanie powołanego przepisu w stosunku do jednostek organizacyjnych powiatu. Powołana norma prawna stanowi podstawę do funkcjonowania komórek realizujących zadania z zakresu kultury w strukturze organizacyjnej starostwa np. w formie wydziału, referatu, samodzielnego stanowiska pracy zajmującego się zadaniami z zakresu kultury. Na tle art. 4 i 9 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny. Z uzasadnienia wyroku z dnia 9 listopada 1994 r. SA/Gd 1187/94 wynika, że co do zasady dopuszcza się funkcjonowanie w wewnętrznej strukturze urzędu gminy komórek realizujących zadania z zakresu kultury. Wskazano również, że jeżeli gmina jest obowiązana prowadzić działalność kulturalną, to gminie tej, jako organizatorowi w rozumieniu ustawy, przyznać należy możliwość wyboru trybu finansowania instytucji kultury działających na terenie gminy. Powołany wyrok ma charakter historyczny, dotyczył bowiem wykładni nieobowiązującego już art. 32 ustawy, regulującego zasad finansowania instytucji kultury, niemniej jednak wywody zawarte w uzasadnieniu a dotyczące możliwości prowadzenia działalności kulturalnej przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno w formie wyodrębnionej organizacyjnie jednostki jak i w formie komórki w ramach już funkcjonującej jednostki pozostają aktualne. Powyższe potwierdzają również przepisy ustawy szczególnej w stosunku do przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jaką jest ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach. Zgodnie z jej art. 10 biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki. Jednocześnie ustawa nie wskazuje, że chodzi o możliwość działania biblioteki jedynie w ramach instytucji kultury.

W zasadzie jedynym wyjątkiem wyłączającym możliwość prowadzenia działalności kulturalnej w formie innej niż instytucja kultury jest muzeum, które może działać bądź jako wyodrębniona instytucja kultury bądź działać w ramach innej instytucji kultury – jednak w tym przypadku wyłączenie możliwości działania muzeum w innej formule ustawodawca przewidział wprost w ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, z uwagi na charakter działalności (gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów).

Reasumując organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej w formie instytucji kultury jest uzasadnione w przypadku gdy skala realizowanych zadań, w szczególności ciągły charakter tych zadań, uzasadnia utworzenie takiej jednostki (np. teatr, galeria sztuki) lub gdy na obowiązek realizacji niektórych zadań w tej formie wprost wskazuje przepis prawa (muzeum).

W mojej ocenie powiat może prowadzić działalność kulturalną w następujących formach prawnych:

Opinia w sprawie zasad prowadzenia przez powiat działalności kulturalnej

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: środa, 16, maj 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odsłony: 4955

- instytucje kultury jako odrębne jednostki organizacyjne (podstawa prawna art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej);
- powierzenie zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej i prawnej (podstawa prawna art. 15a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej);
- w formie komórki organizacyjnej w ramach starostwa powiatowego (postawa prawna art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej);
- w ramach jednostek oświatowych (podstawa prawna art. 67 ustawy o systemie oświaty);
- w ramach innych jednostek budżetowych np. w ramach placówki wsparcia dziennego (podstawa prawna art. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w przypadku placówek wsparcia dziennego art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej);
- prowadzenie działalności kulturalnej w formie zakładu budżetowego, którego podstawowym celem statutowym jest pomoc społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych dla beneficjentów tego zakładu budżetowego (podstawa prawna art. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 17 pkt 17a ustawy o finansach publicznych);
- zlecenie zadania z zakresu kultury organizacjom pozarządowym (podstawa prawna art. 11 w związku z art. 4 pkt 4 i 16 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie);
- zlecenie realizacji pojedynczych zadań z zakresu kultury na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym);
- objęcie mecenatem, w tym w formie finansowej, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną powiatu, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych (art. 1 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).