Pojęcia kluczowe: *mecenat państwa, dobra kultury, ochrona dziedzictwa, etyka w kulturze, prawo kultury, autonomia twórcza, interes publiczny*

Mateusz Żebracki

Etyczne i prawne dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury: między interesem publicznym a autonomią twórczą

Abstrakt

Referat analizuje dylematy mecenatu państwa w ochronie dóbr kultury w napięciu między interesem publicznym a autonomią twórczą. Główną tezą jest potrzeba balansu między wsparciem a wolnością artystyczną. W warstwie etycznej rozważane są kryteria alokacji środków i ryzyko instrumentalizacji kultury. Część prawna bada konstytucyjne ramy wsparcia oraz odpowiedzialność beneficjentów. Autor wskazuje na luki regulacyjne i proponuje model interwencji chroniący dziedzictwo i wolność twórczą.

I. Wprowadzenie

Problematyka mecenatu państwowego w obszarze ochrony dóbr kultury stanowi istotne wyzwanie dla współczesnego systemu prawnego i etycznego. Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie napięć powstających na styku realizacji interesu publicznego – rozumianego jako obowiązek zachowania dziedzictwa kulturowego – a fundamentalną zasadą autonomii twórczej. W toku rozważań podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie o granice dopuszczalnej interwencji państwa w sferę kultury oraz kryteria etycznego rozporządzania środkami publicznymi w sposób wolny od politycznej instrumentalizacji.

II. Etyczne aspekty mecenatu państwa

Myśl dotyczącą wprowadzenia i oceny instytucji, jaką jest mecenat państwa, zacząć warto od rozważenia jego etycznych podstaw, a także dokonania swoistej oceny aksjologicznej, to jest próby moralnej oceny podstawy mecenatu. Dlaczego więc państwo w ogóle ma etyczny obowiązek wspierania kultury? Wskazać warto

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

na kulturę nie jako dobro luksusowe, a swoistą „zdolność", kompetencję, warunek konieczny do pełnoprawnej obywatelskości. Problem z kulturą polega na postrzeganiu jej w perspektywie mocno ekskluzywnej – takiej dostępnej czy to dla elit, czy dla ludzi posiadających specjalne, trudno osiągalne kompetencje poznawcze, kojarzone jako niedostępne dla szerszego grona odbiorców[1]. W momencie, w którym nasza interpretacja pójdzie w kierunku uznania jej za kompetencje, które powinny być dostępne dla ogółu, wtedy myślenie o udziale państwa w dotowaniu kultury zmienia się z konceptów ograniczonych do roli utrzymaniowej – chroniącej dziedzictwo w celu jego zachowania, w ramach prowadzonych polityk publicznych – na koncepty państwa w roli aktywnego promotora kultury, a także aktywnego dostawcy zasobów do rozwoju kompetencji kulturalnych dla swoich obywateli[2]. Istotnym aspektem bez wątpienia jest pojęcie wyobraźni narracyjnej – sztuka bowiem uczy nas rozumieć ludzi, perspektywy, warunki, horyzonty, których nie mieliśmy szansy spotkać, poznać, doświadczyć. Sztuka czyni ludzi otwartymi. Otwartość i aprecjacja potrzeb współobywateli jest jednym z fundamentów budowy społeczeństwa demokratycznego, szanującego potrzeby swoich członków. Patrząc więc na państwo jako „menagera kultury", możemy spostrzegać potrzebę dostarczania przez niego swoistej podstawy operacyjnej do rozwoju emocjonalnego i w tym aspekcie kulturalnego[3]. Powstaje jednak kontekst sytuacyjny, który ująć można jako swoisty „dylemat egalitaryzmu". Państwo bowiem, dofinansowując lub w całości finansując funkcjonowanie instytucji kulturalnej jak opera, przekazuje pieniądze do jednostki, gdzie bilet wejściowy na wydarzenie może kosztować lub kosztuje wyższą kwotę – na przykład 300 zł. Tworzy się więc, niejako pośrednio, sytuacja, w której zasadniczo powstaje grono wykluczonych, jednakże którzy partycypują w utrzymaniu instytucji drogą płaconych podatków i innych danin. W warunkach społecznego funkcjonowania jednak niemożliwe jest osiągnięcie stanu pełnego zadowolenia i pełnej wolności – zarówno wolności do, jak i wolności od, i to zarówno w relacjach wertykalnych państwo–jednostka, jak i w zakresach horyzontalnych jednostek funkcjonujących w tkance społecznej[4]. Możliwym działaniem, czy też sposobem argumentacji, łagodzącym poczucie potencjalnej niesprawiedliwości z przyjętych rozwiązań jest uzasadnienie zysku społecznego, to znaczy niesprowadzanie finansowania kultury do dofinansowania tego konkretnego spektaklu określoną (wysoką) kwotą, a bardziej jako tworzenie podwaliny kulturalnej dla społeczeństwa,

1 P. Bourdieu, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, tłum. P. Biłos, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 11–15.

2 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 64–70.

3 M. Nussbaum, *Tworzenie zdolności. Podejście do rozwoju ludzkiego*, tłum. K. Sawicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 52–55.

4 A. Szahaj, *E pluribus unum? Kultura a sprawiedliwość społeczna* (w:) *Kultura i gospodarka*, red. J. Hausner, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2010, s. 45–50.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

które uczestnicząc w rozwoju wewnętrznym, pracując nad kompetencjami kulturalnymi, istotnie zwiększa kapitał społeczny, a także ogólny trend rozwoju społeczeństwa[5].

Dialogując nadal z etyką mecenatu, zwrócić uwagę należy na tworzoną przez instytucję mecenatu ochronę twórców i swobody twórczej. Rozwiązania przynoszące zysk, umożliwiające egzystencję będą tymi rozwiązaniami, które w danych okolicznościach i w danym czasie są popularne, w warunkach rynkowych prowadzą w naturalny sposób do umasowienia i eliminacji elementów, a także całych prądów, w tym momencie niecieszących się popularnością. Dyskusje i dylematy dotyczące urynkowienia, a także materialnej wymierności środków twórczych, w daleki sposób przenoszą zawartość treściową tego opracowania, jednak niewątpliwie historia dostarcza wielu przykładów twórców, którzy popadłszy w niedostatek, kończyli przedwcześnie swój czas twórczy, byli odkrywani w latach następnych jako wybitni przedstawiciele danej dziedziny. Znakomitym, jakże niepostrzeganym w zakresie ponadindywidualnym, przykładem jest historia życia Rembrandta. Jeden z najwybitniejszych twórców, także sława swych czasów, umiera w biedzie i skrajnej niedogodzie. Rynek dzieł sztuki bowiem chwilowo, jak pokazała historia, popłynął w odmiennym niż dzieła tego twórcy prądzie[6]. Twórczość uznać można za pracę na rzecz dobra wspólnego, przekraczającą wymiar interesu finansowego, też interesu danej społeczności czy państwa. W tych kryteriach powoływać się można na twórczość jako pracę dla dobra ludzkości. Wartość tę dostrzega i podziela się powszechnie, tworząc listy i rejestry dziedzictwa kulturalnego, jak najbardziej znane wpisane przez UNESCO[7]. Tu więc uwidacznia się przestrzeń działalności państwa, które w idei działań wyrównujących istniejące nierówności stworzy szansę do zabezpieczenia nieskrępowanego rozwoju kultury. Wskazać też należy na trafną analizę dotyczącą zjawiska „choroby kosztów" (Baumol)[8]. Nie da się bowiem w kulturze dążyć do zwiększonej wydajności bez utraty jakości, a także w zdecydowanej większości jest to po prostu awykonalne. Nie da się koncertu fortepianowego Chopina zagrać szybciej lub głośniej, by zarobić więcej pieniędzy. Nie da się też eksploatować głosu śpiewaków operowych, tak aby spektakle trwały całą dobę. Sztuka antropogeniczna opiera się optymalizacji, a także robotyzacji i w niedalekiej przyszłości brak jest realnie istniejących przesłanek do zmiany[9].

5 *Kurs na kulturę. Czy kultura może być kołem zamachowym rozwoju?*, red. J. Hausner, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 14–22.

6 S. Alpers, *Rembrandt jako przedsiębiorca. Państwo, rynek i pracownia*, tłum. M. Bryl, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2007, s. 110–115.

7 *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury* (Dz.U. z 1976 r. nr 32 poz. 190).

8 W.J. Baumol, W.G. Bowen, *Performing Arts, The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*, Twentieth Century Fund, New York 1966, s. 161–168.

9 J. Hausner, *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2019, s. 220–225.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Etyką odpowiedzialności nazwać można uzasadnienie mecenatu wynikające z postrzegania mecenasów kultury nie w roli jej właścicieli (co najwyżej ograniczonych czasowo), a jej strażników, dbających o jej zachowanie. Kultura przekracza barierę czasu, granic, języka, ale nie pokona granicy nieodwracalnego zniszczenia przy dziedzictwie materialnym, jak też nie pokona granicy zapomnienia z ujęcia dziedzictwa niematerialnego[10]. W polu etyki odpowiedzialności bezwzględnie odwołać się należy do prac Hansa Jonasa i jego imperatywu sprowadzającego się do nakazu działania w sposób umożliwiający przetrwanie dóbr kultury[11]. Konstatacja więc jest prosta i sprowadza się do stwierdzenia, że brak należytych nakładów na kulturę doprowadzi do utraty dostępu do niej przez przyszłe pokolenia, których jedyną wątpliwą szansą byłoby odtworzenie jej z zasobów cyfrowych. Tak więc zachowania rynkowe widzą teraźniejszość, obecne potrzeby, zainteresowania, nie są jednak w stanie dostrzec, a przynajmniej nie celowo, perspektywy długowiecznej. Mecenat państwa, państwo jako takie nie może zaś uchylać się od odpowiedzialności za dziedzictwo pokoleń i trwanie w sposób stały i nienaruszony dziedzictwa.

Niewątpliwie jednak wydatkowanie pieniędzy publicznych w warunkach jego stałego niedoboru, a także rozbieżnych opinii co do celowości i adekwatności poszczególnych przesunięć w ramach finansów państwa, prowadzić będzie do napięć i nawet niepokojów, by w sposób rzetelny i etycznie uzasadniony przedstawić konieczność czy potrzebę wspierania finansowego już nie tyle kultury jako całości, ale poszczególnych jej przejawów – na przykład dokonując zakupu dzieła danego artysty czy finansując mu projekt twórczy[12]. Konieczne i słuszne wydaje się nie tylko w wymiarze transparentności wyjawiać, jakie środki zostały wydatkowane i do kogo, i za co, a także by w sposób rzetelny i logicznie uzasadniony przedstawić, dlaczego mecenat państwa decyduje się na finansowanie danego konkretnego elementu świata sztuki, tak w ujęciu indywidualnym, jak też uwzględniającym holistyczną zgodność z założeniami programowymi czegoś, co określić można jako dyrektywy polityki kulturalnej państwa[13]. Ryzyko patologizacji zjawiska mecenatu, jak też nieprawidłowości rzutujące negatywnie na całokształt odbioru przez społeczeństwo potrzeby utrzymywania instytucji kultury powinny nie uchodzić uwadze decydentów, a także wzmagać potrzebę czujności po stronie organów kontroli prawa[14]. Niewątpliwie największym tu wyzwaniem będzie zbudowanie takiego systemu i przygotowanie takich norm, które stworzą krajobraz

10 J. Assmann, *Kultura pamięci. Pismo, zapominanie i polityczna tożsamość w wysokich kulturach starożytnych*, tłum. A. Kryczyńska-Pham, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 35–42.

11 H. Jonas, *Zasada odpowiedzialności. Etyka dla cywilizacji technologicznej*, tłum. M. Klimowicz, Wydawnictwo Platan, Kraków 1996, s. 36–42.

12 D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 156–162.

13 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 102–108.

14 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wspieranie przez państwo twórczości artystycznej i upowszechniania kultury*, P/20/055, Warszawa 2021, s. 24–32.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

jawności, równości, przewidywalności, a także sprawiedliwej dystrybucji, nie tracąc jednocześnie na celów generalnych dbania o całość kultury i strzeżenia dziedzictwa. Możemy bowiem spotkać się także z „miękką cenzurą", rozumianą nie jako ograniczanie wprost działalności kulturalnej jakiegoś podmiotu, ale swoiste nagradzanie innego dotacjami, funduszami, sponsoringami, który w danych warunkach prezentuje treści znajdujące polityczną spójność z decydentami. Podmioty i instytucje duże, renomowane, o stabilnej sytuacji finansowej mogą pozwolić sobie na nieuleganie takim kompromisom. Ale w sytuacji podmiotów małych, rozwijających działalność lub też działających w trudnym sektorze, warunkach społecznych – taka pomoc finansowa państwa może okazać się krytycznie potrzebna. Tak więc same poszukiwać będą płaszczyzny, by zaprezentować treści, które zbudują ciąg w postaci: wartość > środki finansowe publiczne. Ocena takiego zachowania wydaje się pozornie łatwa z płaszczyzny dwuwartościowej etyki – pragmatyka i realia życia okazują się jednak stawiać wyzwania i dylematy, które w znaczący sposób przewyższają zdolność do jednoznacznej oceny czegoś w warunkach dyrektywalnych – dobra i zła.

Finalnym, a często pomijanym, dylematem etycznym w obszarze mecenatu jest kwestia mierzalności efektów działań kulturalnych, co w literaturze przedmiotu określa się mianem dyktatury wskaźników. Państwo, działając jako racjonalny dysponent środków publicznych, odczuwa naturalną presję, by sukces mierzony był liczbą sprzedanych biletów, zasięgiem w mediach społecznościowych czy frekwencją na wernisażu[15]. Z perspektywy etycznej jest to jednak podejście wysoce ryzykowne, prowadzące do marginalizacji jakościowej. Prawdziwa wartość mecenatu objawia się bowiem często w projektach niszowych, trudnych, a nawet hermetycznych, których wpływ na kapitał społeczny jest mierzalny dopiero w perspektywie pokoleniowej, a nie kwartalnej. Etyczny mecenat musi zatem posiadać odwagę rezygnacji z paradygmatu natychmiastowej mierzalności na rzecz zaufania do wartości autotelicznej sztuki. Wymaga to od decydentów wypracowania mechanizmów oceny jakościowej, opartych na autorytecie eksperckim (tzw. zasada dystansu, *arm's length principle*), co stanowi swoisty bezpiecznik przed pokusą urzędniczego sterowania estetyką[16].

W tym kontekście mecenat państwa zyskuje jeszcze jeden etyczny fundament: ochronę suwerenności twórczej przed logiką sponsoringu prywatnego. O ile kapitał korporacyjny, kierując się logiką CSR (*Corporate Social Responsibility*), często traktuje kulturę instrumentalnie – jako nośnik marki lub narzędzie budowania wizerunku – o tyle mecenat państwa, mimo swoich systemowych wad, pozostaje jedyną instancją zdolną do bezinteresownego finansowania treści kontrowersyjnych, niekomercyjnych lub krytycznych wobec mechanizmów rynkowych[17]. Etyka mecenatu to zatem w równej

15 M. Kostera, *Zarządzanie humanistyczne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 84–90.

16 D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 98–105.

17 C. Wu, *Privatising Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*, Verso, London–New York 2002, s. 162–167.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

mierze etyka dawania, co etyka powściągliwości w kontrolowaniu efektu końcowego. Pozostawienie artyście przestrzeni na błąd, niezrozumienie, a nawet prowokację, jest immanentną cechą żywej kultury, której państwo nie tyle jest właścicielem, co etycznym gwarantem jej trwania w warunkach pełnej autonomii.

III. Prawne aspekty mecenatu państwa

Zakres regulacyjny mecenatu państwa zaczerpnąć można na poziomie Konstytucji – z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 *in medio* (zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturalnego i zasada niepodległości państwa), a także z art. 73 (zasada wolności artystycznej (…) nauczania i korzystania z dóbr kultury). Tak więc otwierająco formułuje się konkretne płaszczyzny działania dla państwa jako dysponenta środków publicznych, a także prawodawcy. Nie sposób na gruncie odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uciekać państwu od odpowiedzialności za opiekę, w tym finansową, nad polską kulturą i dziedzictwem[18]. Z art. 73 Konstytucji nie wynika prawo do bezpłatnego dostępu do dóbr kultury[19]. Wyrok Kp 2/15 stwierdza, że z treści art. 6 Konstytucji wynikają zarówno pozytywne, jak i negatywne obowiązki ciążące na ustawodawcy oraz na innych organach państwa[20]. Oznacza to więc wspomniany już obowiązek działania, który swoje regulacje na poziomie ustawy odnajduje w ustawie z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[21]. Odnoszący się tam art. 1 ust. 2–4 zawiera ogólną regulację dotyczącą mecenatu państwa nad działalnością kulturalną[22]. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, obowiązek państwa polegający na sprawowaniu mecenatu odnosi się do całego spektrum działalności państwowej, i to zarówno w aspekcie imperium, jak też czynności techniczno-rejestrowych[23]. Orzecznictwo z kolei w postaci wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla brak ustanowienia samodzielnych norm kompetencyjnych w omawianych przepisach. Tu: postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17). Kreację więc norm o charakterze najbliższym do zadaniowych pozostawia organowi prowadzącemu – tu rola ta przypisana została ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Można więc wnioskować o przeniesieniu ciężaru wyboru narzędzi i formy działania na ministra, który ów zakres dostosował rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 18.12.2018 r. w sprawie

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.10.2007 r. (K 20/07), OTK-A 2007/ 9, poz. 102.

19 M. Florczak-Wątor (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 73.

20 P. Tuleja (w:) P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 6.

21 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87 z późn. zm.).

22 P. Antoniak-Tęskna (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 1.

23 P. Antoniak-Tęskna (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 1.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2374). Minister wymienił tam formuły zadaniowe w przestrzeni, której porucza się prowadzić działalność mecenacką, oraz warunki realizacji i rozliczalności form finansowania. Wartym uwagi w odniesieniu do reguł z rozporządzenia niewątpliwie jest art. 12 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przypisany zostaje tam podział na role – organizatora, który staje się organem założycielskim dla instytucji kultury, a także sprawuje swoistą rolę nadzoru nad nią, także w zakresie tworzenia ram jej finansowania. Otwiera się tu pole do rozważań, co będzie oznaczać organizowanie działalności kulturalnej tak, by w warunkach rozliczalności i dbałości o stan finansów nie dopuszczać do ograniczania czy regulowania swobody artystycznej i twórczej. Czy też więc na gruncie obowiązujących przepisów minister kultury może „zdjąć z afisza" spektakl, który w jego ocenie godzi w bezpieczeństwo i porządek publiczny? Logika, którą przynosi lektura przepisów Konstytucji, nakazuje zaprzeczyć takiej możliwości. Ale regulacje rangi ustawy i rozporządzenia umożliwiają organizatorowi – ministrowi – chociażby likwidację instytucji kultury. Tak więc skorzystanie przez organizatora z takich uprawnień, jako sfera wewnętrzna działań administracji, pozostałoby nawet poza sądową kontrolą tejże. Tu por. postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515 i teza dotycząca przepisu art. 5 pkt 1 p.p.s.a., który stanowi podstawę wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem administracyjnym w sferze wewnętrznego działania administracji publicznej z uwagi na zachodzące między organami administracji publicznej zależności organizacyjne. Zależności organizacyjne w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej, o których wspomina art. 5 pkt 1 p.p.s.a., mogą zachodzić zatem nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych[24]. Także rozpatrując charakter prawny aktów tworzących instytucje kultury jako zakładów administracyjnych i aktów dotyczących ich przekształceń organizacyjnych, należy wskazać, że zarządzenie o połączeniu muzeów kształtuje sytuację prawną jednostek kultury (likwidowanych i nowo tworzonej), ale również prawo do korzystania ze świadczeń utworzonego zakładu. Zakres świadczeń to sprawy odnoszące się do sytuacji wszystkich obywateli w zakresie ich praw i obowiązków związanych z dostępem do dóbr kultury. Dlatego zarówno akt założycielski, jak i akt dokonujący przekształcenia organizacyjnego, nie mogą być uznane za akt administracyjny. Mimo że taki akt rozwiązuje konkretną sytuację, jaką jest sprawa utworzenia (przekształcenia)

24 Postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515.

jednostki świadczącej usługi, nie wypełnia tej cechy aktu administracyjnego, jaką jest konkretność adresata[25].

Także w zakresie wybranej formy wsparcia organizator nie jest zobowiązany absolutnie do utrzymania danej instytucji kultury. Chociaż jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych – nie może być mowy, że z uwagi na brak środków instytucja zaprzestanie swojej działalności[26], to jednak nie znosi to wyrażonej *expressis verbis* kompetencji ujętej w art. 22 ust. 1 i ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewidującej możliwość zniesienia instytucji z uwagi na brak środków finansowych. Tak więc pobieżna analiza obowiązujących przepisów wykazuje, że mecenat państwa nad kulturą jest częstokroć „być albo nie być" dla danego podmiotu. Wspomniana alternatywa egzystencjalna – „być albo nie być" instytucji – znajduje swoje najpełniejsze odzwierciedlenie w systemie dotacji celowych, realizowanych m.in. poprzez programy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Choć procedura ta opiera się na pozorach obiektywizmu (dwuetapowa ocena: ekspercka i strategiczna), to właśnie ten drugi etap stanowi pole do niemal nieograniczonej uznaniowości organu. Z punktu widzenia dogmatyki prawa brak jasnych kryteriów tzw. „oceny strategicznej" oraz niemożność skutecznego zaskarżenia odmowy przyznania środków celowych (z uwagi na wspomniany brak samodzielnej normy kompetencyjnej w przepisach ustrojowych) tworzy sytuację prawną, w której mecenat państwa może niepostrzeżenie ewoluować w stronę narzędzia selekcji negatywnej.

W takim układzie instytucje kultury, mimo ich formalnej autonomii i osobowości prawnej, stają się *de facto* zakładami administracyjnymi silnie uzależnionymi od bieżącego kierunku polityki kulturalnej. Sytuacja ta generuje zjawisko „mrożenia" (*chilling effect*) inicjatyw artystycznych, które mogłyby narazić podmiot na utratę płynności finansowej lub – w skrajnym przypadku – na wspomnianą likwidację z powodu „braku środków". Prawny mechanizm nadzoru, zamiast pełnić rolę wyłącznie legalizacyjną i finansową, zaczyna wkraczać w sferę merytoryczną, co w świetle orzecznictwa TK (Kp 2/15) jawi się jako naruszenie negatywnych obowiązków państwa w zakresie wolności kultury. Konkludując, należy stwierdzić, że o ile na poziomie konstytucyjnym państwo ma obowiązek wspierać kulturę, o tyle na poziomie ustawowym system ten jest skonstruowany tak, że wsparcie to może zostać w każdej chwili wycofane bez realnej drogi odwoławczej, co czyni autonomię twórczą pojęciem wysoce kruchym i uzależnionym od woli politycznej dysponenta funduszy publicznych[27].

Jednym z przykładów, które w istotny sposób zobrazować mogą praktykę takiego działania, jest casus likwidacji przez łączenie, gdzie w wyniku zmian organizacyjnych,

25 Postanowienie NSA z 5.04.2017 r. (II OZ 299/17), LEX nr 2268515.

26 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.07.2010 r. (I SA/Bd 498/10), LEX nr 658943.

27 E. Łętowska, *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka" 2017/ 1–2, s. 5–19.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

które uznano za pozorne, była sprawa Muzeum II Wojny Światowej[28]. Teoretyczny, sensytywny opis mechanizmu opisać można jako likwidację instytucji A oraz instytucji B i jednoczesne utworzenie instytucji C, która to jako nowy byt posiadać ma nowe w świetle prawa kierownictwo. Odwołanie dyrektora instytucji kultury bez powodu i właściwego trybu w świetle prawa ochrony pracy, ale też sądowej kontroli administracji aktów indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji lub jej substratów, doprowadzi możliwie do weryfikacji i rozsądzenia zasadności owego zwolnienia. W wyniku użycia jednak tego mechanizmu, łącząc instytucję funkcjonującą wraz z tworem projektowanym, który co prawda formalnie został powołany, ale nie stanowił jeszcze faktycznie działającej instytucji kultury, dochodzi do reorganizacji i manewru *fraus legis*, który nie jest poddawalny przynajmniej sądowej kontroli administracji. Zob. powołane orzecznictwo dotyczące uznania aktów organizujących powołanie i likwidację instytucji kultury przez jej organizatora – organ administracji publicznej jako sferę wewnętrzną działania administracji, która jako taka nie podlega owej sądowej kontroli[29]. W konsekwencji instrumentarium reorganizacyjne staje się *de facto* narzędziem dyscyplinującym, które pozwala organizatorowi na autorytarne kształtowanie obsady personalnej i linii programowej instytucji, przy jednoczesnym zachowaniu pozorów legalności działań. Autonomia twórcza, o której mowa w art. 73 Konstytucji, w zderzeniu z tak sformatowaną sferą wewnętrzną administracji staje się jedynie postulatem teoretycznym, pozbawionym realnych gwarancji procesowych.

W procesie operacjonalizacji mecenatu warte wskazania byłyby mechanizmy uznaniowości na przykładzie programu „Muzyka”[30]. System grantowy tworzy podstawy, które uznać można za reguły tworzące matematyczny obiektywizm, w którym wartości bezwzględne wyrażone liczbowo są osłoną przed nadużyciami i skrzywieniami, w istocie rozpisany został w formule dającej organizatorowi pełną władzę nad werdyktem bez oglądania się na wskazania specjalistyczne. Pierwszym z nich jest dwuetapowy filtr i utworzenie „progu wejścia”. Ocena zawiera ocenę podstawową wycenioną od 0 do 60 punktów, a także rekomendację ekspercką od 0 do 40 punktów. Jednakże wniosek, by miał być oceniony przez eksperta, musi zdobyć co najmniej 45 punktów oceny podstawowej. Tak więc potencjalna eliminacja projektu może odbyć się już na podstawie przesłanki, której nie ocenia ekspert mający za zadanie zbadać wartość artystyczną, a urzędnik działający tu *stricte* jako wymiar władzy publicznej. Kolejno tworzy się też mechanizm punktów ujemnych w ramach oceny organizacyjnej. Narodowy Instytut Muzyki i Tańca ma możliwość przyznania od 0 do -10 punktów,

28 A. Ambroziak, *Gliński wygrywa z Machcewiczem przed NSA. Muzeum II Wojny Światowej połączone z Muzeum Westerplatte*, OKO.press, 5 kwietnia 2017, [online] https://oko.press/glinski-wygrywa-machcewiczem-nsa-muzeum-ii-wojny-swiatowej-polaczone-muzeum-westerplatte/ (dostęp: 30.01.2026 r.).

29 W. Lachiewicz, *Samodzielność instytucji kultury w stosunku do jej organizatora*, LEX/el. 2024 (dostęp: 30.01.2026 r.).

30 Narodowy Instytut Muzyki i Tańca, *Program rządowy „Muzyka”. Regulamin i specyfikacja (nabór na rok 2025)*, Warszawa 2024, s. 12–16 (Kryteria oceny wniosków).

badając potencjalne ryzyko organizacyjne. Dodatkowy *scoring* ryzyka umożliwia pośrednio interwencję w ostateczne ukształtowanie się listy rankingowej nawet mimo jednoznacznej wypowiedzi ekspertów (w tym miejscu zupełnie odrębnie pozostawiając klucz powoływania i finansowania ekspertów i paneli oceniających). Tak więc istnieje potencjalny rozdźwięk między oceną merytoryczną, ekspercką dotyczącą wartości artystycznej, a także innowacyjności projektu, a oceną strategiczną, dokonywaną przez decydentów organizatora, którzy ów projekt analizować mogą także w zakresie spójności z priorytetami wyznaczanymi przez organizatora – tu jednakże nie prywatnego sponsora, a organ władzy publicznej dysponujący środkami publicznymi. W zakresie tym próba dokonania oceny zakresu uznania administracyjnego, nawet w założeniu przyznania kognicji sądów administracyjnych w tym zakresie, znajdzie praktyczną limitację – bowiem orzecznictwo dosyć kategorycznie pozostawia uznanie administracyjne poza badaniem legalności działania administracji[31].

Projekty odrzucone w ramach scoringu i konstrukcji finalnej listy uprawnionych automatycznie przechodzą do wniosków do trybu rezerwy ministra. W trybie rezerwy, zasady konkursu praktycznie przestają regulować sposób ich przyznania. Decyzja co do przyznania finansowania projektowi z rezerwy ministra nie jest już niczym innym niż decyzją polityczną noszącą cechy arbitralności, co w sposób faktyczny zawiesza transparentność instytucji mecenatu[32]. Ostatnim domknięciem jest postawienie bariery procesowej, wobec wpisania uznania dotacji za sferę wewnętrzną administracji, państwo wyłącza w tym zakresie *expressis verbis* kontrolę sądów administracyjnych. Artysta, instytucja kultury nie ma ścieżki odwoławczej wobec braku kryteriów kontroli, co wprost sprowadza się do pozbawienia ochrony wolności artystycznej i twórczej opisanej w art. 73 Konstytucji.

IV. Wnioski / Podsumowanie

Przeprowadzona analiza etycznych i prawnych fundamentów mecenatu państwa prowadzi do pesymistycznej konstatacji o postępującej erozji autonomii kultury w Polsce. O ile na poziomie aksjologicznym – w duchu koncepcji Marty Nussbaum czy Hansa Jonasa – mecenat jawi się jako moralny obowiązek państwa wobec przyszłych pokoleń, o tyle jego ustawowa operacjonalizacja sprowadza go do roli narzędzia dyscyplinującego. System oparty na uznaniowości administracyjnej, braku transparentności w dysponowaniu rezerwami celowymi oraz świadomym wyłączeniu kognicji sądów administracyjnych tworzy krajobraz, w którym wolność twórcza z art. 73 Konstytucji staje się prawem o charakterze wyłącznie deklaratywnym.

31 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 421–428.

32 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r. Część 24: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, Warszawa 2024, s. 28–34.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Kluczowym problemem nie jest sam fakt finansowania kultury ze środków publicznych, lecz brak prawnych „bezpieczników", które oddzielałyby rolę państwa jako mecenasa od roli państwa jako cenzora ekonomicznego. Mechanizmy takie jak „likwidacja przez łączenie" czy uznaniowa punktacja strategiczna w programach grantowych dowodzą, że prawo stało się instrumentem technokratycznego zarządzania lojalnością artysty, a nie strażnikiem dziedzictwa.

Wnioski *de lege ferenda* muszą zatem zmierzać w stronę radykalnego upodmiotowienia instytucji kultury. Konieczne jest ustawowe zagwarantowanie wiążącego charakteru ocen eksperckich, wprowadzenie mierzalnych i zaskarżalnych kryteriów ocen strategicznych oraz przywrócenie pełnej kontroli sądowej nad aktami reorganizacyjnymi. Bez tych zmian mecenat państwa pozostanie formą „miękkiej cenzury", w której cena za przetrwanie instytucji mierzona jest rezygnacją z jej krytycznego potencjału. Kultura wspierana w ten sposób przestaje być dobrem wspólnym, a staje się jedynie dekoracją aktualnej racji stanu.

mgr Mateusz J. Żebracki

Prawnik, wykładowca akademicki na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego UJ. Członek Grupy Roboczej ds. Sztucznej Inteligencji (GRAI) przy Ministerstwie Cyfryzacji. Zawodowo zajmuje się prawem nowych technologii, ochroną danych osobowych oraz wdrażaniem regulacji dotyczących sztucznej inteligencji. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na postępowaniu administracyjnym, cyfryzacji administracji publicznej, automatyzacji rozstrzygnięć administracyjnych oraz wpływie AI na funkcjonowanie państwa.

A lawyer, lecturer at the Jagiellonian University in Krakow, and a doctoral researcher at the JU Chair of Administrative Procedure. He is a member of the Artificial Intelligence Working Group (Polish acronym: GRAI) at the Ministry of Digital Affairs. His professional practice focuses on new technology law, data protection, and the implementation of artificial intelligence regulations. His research interests include the administrative procedure, digital transformation of public administration, automated administrative decision-making, and the impact of AI on public governance.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

Abstract

Keywords: *state patronage, cultural property, heritage protection, ethics in culture, cultural law, creative autonomy, public interest*

Ethical and legal dilemmas of state patronage in the protection of cultural property: Between public interest and creative autonomy

This paper examines the dilemmas relating to state patronage in protecting cultural property, focusing on the tension between public interest and creative autonomy. The central thesis posits a need for balance between state support and artistic freedom. On the ethical plane, it considers the funding criteria and the risks of instrumentalization of culture. The legal analysis covers constitutional framework for support and the accountability of beneficiaries. The author identifies regulatory gaps and proposes a model which protects both heritage and creative freedom.

Bibliografia

1. **Alpers Svetlana,** *Rembrandt jako przedsiębiorca. Państwo, rynek i pracownia*, tłum. M. Bryl, słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2007
2. **Ambroziak Anton,** *Gliński wygrywa z Machcewiczem przed NSA. Muzeum II Wojny Światowej połączone z Muzeum Westerplatte*, OKO.press, 5.04.2017 r.
3. **Antoniak-Tęskna Patrycja** (w:) *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019
4. **Assmann Jan,** *Kultura pamięci. Pismo, zapominanie i polityczna tożsamość w wysokich kulturach starożytnych*, tłum. A. Kryczyńska-Pham, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008
5. **Baumol William, Bowen William,** *Performing Arts, The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*, Twentieth Century Fund, New York 1966
6. **Bourdieu Pierre,** *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzenia*, tłum. P. Biłos, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005
7. **Florczak-Wątor Monika,** (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023
8. **Hausner Jerzy,** *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2019

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6

9. **Ilczuk Dorota,** *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012
10. **Ilczuk Dorota,** *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002
11. **Jonas Hans,** *Zasada odpowiedzialności. Etyka dla cywilizacji technologicznej*, tłum. M. Klimowicz, Wydawnictwo Platan, Kraków 1996
12. **Kostera Monika,** *Zarządzanie humanistyczne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020
13. *Kurs na kulturę. Czy kultura może być kołem zamachowym rozwoju?*, red. J. Hausner, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013
14. **Liżewski Sławomir,** *Samodzielność instytucji kultury w stosunku do jej organizatora*, LEX/el. 2024
15. **Łętowska Ewa,** *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka" 2017/1–2
16. **Nussbaum Martha,** *Tworzenie zdolności. Podejście do rozwoju ludzkiego*, tłum. K. Sawicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011
17. **Szahaj Andrzej,** *E pluribus unum? Kultura a sprawiedliwość społeczna* (w:) *Kultura i gospodarka*, red. J. Hausner, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2010
18. **Tuleja Piotr** (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja i in., wyd. II, Warszawa 2023
19. **Wu Chin-Tao,** *Privatising Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*, Verso, London–New York 2002
20. **Zimmermann Jan,** *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.6