Pojęcia kluczowe: *publiczny mecenat kultury, państwowa działalność gospodarcza, skarga konstytucyjna, nadzór administracyjny, kontrola Najwyższej Izby Kontroli*

Karol Pawłowski

Instytucje kultury jako publiczny podmiot gospodarczy

Abstrakt

Instytucje kultury wpisują się w polski porządek konstytucyjny. Ich działalność gospodarcza jest jednak mocno ograniczona. Ważnym obostrzeniem jest brak możności wniesienia skargi konstytucyjnej. Działalność instytucji była przedmiotem wielu zarzutów Najwyższej Izby Kontroli. Wśród nich należy wymienić braki w nadzorze oraz niedostosowanie do prawa zamówień publicznych.

I. Wstęp[1]

Przedmiotem rozważań niniejszej pracy jest szeroko rozumiana państwowa działalność gospodarcza. Zgodnie z definicją podaną w *Słowniku Języka Polskiego PWN* państwo stanowi zorganizowaną politycznie społeczność[2]. Z kolei działalność gospodarcza, w myśl art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców[3] oznacza zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i zakresie. Celowość prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej, na przestrzeni dziejów, bywała często kwestionowana oraz stanowiła przedmiot sporów. Zjawisko to ma długą tradycję. Jej nowożytna geneza wiąże się z okresem monarchii absolutnych.

Pewne odniesienie do tego problemu oraz próbę jego rozwiązania odnaleźć można w art. 20 Konstytucji RP, który wprowadza zasadę społecznej gospodarki rynkowej jako obowiązującą w polskim systemie prawnym[4]. Filarami społecznej gospodarki rynkowej są własność prywatna, wolność gospodarcza oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Państwo ma prawo i zarazem obowiązek – w myśl ustawy zasadniczej – niwelowania pewnych słabości systemu wolnorynkowego także

1 Autor wykorzystał fragmenty swojej pracy magisterskiej pt. *Państwowa działalność gospodarcza*.

2 W. Doroszewski, *Słownik Języka Polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/sjp/panstwo-II;2497981.html.

3 Ustawa z dnia 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236), dalej: u.p.p.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

poprzez wykorzystywanie majątku publicznego dla celów dobra wspólnego[5]. Jednak zasadniczy ciężar prowadzenia działalności gospodarczej spoczywać ma na jednostkach korzystających z własności prywatnej. W praktyce wyłania się istotny dylemat współistnienia dwóch elementów gospodarki: prywatnego i państwowego.

Skoro to własność prywatna i inicjatywa jednostek są zasadą, a działalność państwa i własność publiczna wyjątkiem, należy się zastanowić nad zakresem występowania tegoż wyjątku w ramach społecznej gospodarki rynkowej. Ujmując rzecz ściślej, można zapytać się o warunki państwowej działalności gospodarczej oraz sens ewentualnej prywatyzacji publicznych podmiotów gospodarczych.

Inną kwestią, nad którą warto się pochylić, jest zasadnicze zróżnicowanie form prawno-ustrojowych prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo oraz dylemat doboru najwłaściwszych, a zarazem odpowiednich form do warunków społeczno-gospodarczych kraju. Najstarszą z nich jest przedsiębiorstwo państwowe. Obecnie największy ciężar tej działalności spoczywa na spółkach Skarbu Państwa. Są jednak również inne formy organizacyjnoprawne, np. agencje wykonawcze. Celem pracy jest omówienie specyficznej formy tego fenomenu prawnego, jaką są państwowe i samorządowe instytucje kultury, aby ukazać złożoność państwowej działalności gospodarczej.

Inną interesującą kwestią jest zbadanie nadzoru nad tak skonstruowanymi podmiotami. Z jednej strony winny one kierować się w swej działalności rachunkiem ekonomicznym. Z drugiej strony państwo, wyposażając je w majątek, musi zapewnić realizację interesu publicznego, ponieważ mienie publiczne winno służyć realizacji zadań publicznych (art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym)[6].

Fundamentalnym natomiast zadaniem jest zbadanie kwestii przysługiwania państwowym podmiotom gospodarczym wolności gospodarczej. Ponadto ustalenie, czy obowiązujące dotąd normy prawne, wyznaczające warunki do realizacji dla państwowej działalności gospodarczej, określają je w sposób adekwatny do potrzeb.

Problemy te dotyczą również państwowych i samorządowych instytucji kultury, które w zakresie statutowym mogą prowadzić działalność gospodarczą (art. 13 ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej)[7].

II. Ekonomiczne uwarunkowania państwowej działalności gospodarczej

Państwowa działalność gospodarcza swoją nowożytną genezą sięga doby funkcjonowania merkantylistycznego systemu centralnego sterowania prowadzonego

5 K. Zaradkiewicz, *Art. 20 (Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego)* (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, teza 149.

6 Ustawa z dnia 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 125), dalej: u.z.m.p.

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

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

w ramach monarchii absolutnych. Ostry sprzeciw wobec tego narodził koncepcję wolnego rynku działającego bez zbytniej kontroli państwa[8]. Na gruncie doktryn liberalnych wolny rynek to pewnego rodzaju gospodarcza struktura wymiany dóbr, pozostająca bez ingerencji państwa. Społeczeństwo zdefiniowano w tym aspekcie jako zbiór jednostek, a jego powstanie to efekt jednostkowych decyzji[9].

Adam Smith – twórca wolnorynkowej koncepcji i słynnej metafory „niewidzialnej ręki", kierującej życiem społeczno-gospodarczym, nie wyjaśnił całościowo mechanizmów gospodarczych, wskazując na ich złożoność[10]. Problemem okazała się kompleksowość samego życia, która uniemożliwiała skuteczne nałożenie na jednostkę wielu ograniczeń przez państwo[11].

Według A. Smitha ludzkie działanie motywowane zyskiem skutkuje racjonalnym podziałem zasobów, a w konsekwencji prowadzi do adekwatnego podziału dochodów. Zgodnie z tą doktryną popyt zawsze dostosowuje się do podaży w krótkim okresie[12]. W dłuższym natomiast czasie struktura produkcji staje się adekwatna do potrzeb konsumentów. Co więcej, gospodarka wolnorynkowa jest najlepszym sposobem na uwolnienie ludzi pracujących od nałożonych na nich obciążeń oraz przyczynkiem do wzrostu efektywności ich działań. Źródłem zamożności staje się więc produkcja dóbr i usług[13].

W myśl doktryny A. Smitha dopuszczalne są jednak pewne regulacje w gospodarce[14]. Muszą one być jednak wprowadzane na zasadzie równości (podmioty pozostające w sytuacji podobnej powinny być traktowane jednakowo). Powinny też chronić ludzi pracujących przed różnymi grupami interesu, które chcą żyć z cudzej pracy. Szczególnie narażeni są ubodzy i konsumenci[15]. Należy wprowadzić taki system, w którym to właśnie oni znajdą się w centrum zainteresowania organizacji państwowej. Państwo w doktrynie A. Smitha powinno też realizować usługi publiczne, a więc takie, których podjęcie dla jednostki jest nieopłacalne, ale dla ogółu konieczne[16].

Wzrost roli państw w gospodarce oraz wzmagające się antagonizmy międzynarodowe doprowadziły do wybuchu I wojny światowej. Po jej zakończeniu wyłonił się nowy ład międzynarodowy z wiodącą rolą Stanów Zjednoczonych Ameryki.

8 R. Legutko, *Spory o kapitalizm*, Kraków 1994, s. 9.

9 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności Adama Smitha* (w:) *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od Catto`s Letters do klasyków anarchizmu*, red. O. Górecki, Łódź 2020, s. 91.

10 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 89.

11 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 94.

12 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 89.

13 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 16.

14 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 96.

15 J. Godłów-Legiędź, *System naturalnej wolności…*, s. 94.

16 W. Piątkowski, *Ekonomia polityczna Adama Smitha*, Łódź 2013, s. 86.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Tam przeniosło się też centrum światowej gospodarki[17]. Po krótkotrwałym spadku koniunktury nastąpił okres dynamicznego wzrostu gospodarczego. Inwestorzy masowo przenosili swoje inwestycje z giełd europejskich na giełdę nowojorską. Jednak w roku 1928 produkcja zaczęła spadać, choć kurs akcji pozostawał wciąż na wysokim poziomie. Wiele akcji było bowiem nabywanych na kredyt bądź też w celach spekulacyjnych. W 1929 r. doprowadziło to do wybuchu wielkiego kryzysu gospodarczego. Banki zaczęły żądać spłaty pożyczek, a inwestorzy dokonywali masowej sprzedaży akcji po coraz niższych cenach. Wszystko to doprowadziło do spadku produkcji, masowego wzrostu bezrobocia oraz załamania handlu międzynarodowego[18]. Państwa jednostronnie wprowadzały ograniczenia wymiany formy wsparcia dla własnych producentów. W tych warunkach urząd prezydenta w Stanach Zjednoczonych objął F. D. Roosevelt. Nowy prezydent wprowadził śmiały program reform (tzw. Nowy Ład) i poddał ścisłej kontroli rządu sektor bankowy i ubezpieczeniowy[19]. Wprowadzono państwowe magazynowanie żywności i dotacje dla producentów rolnych.

Podwaliny teoretyczne pod XX-wieczny interwencjonizm położył J. M. Keynes w pracy *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza.* Jego główną tezą była strukturalna niezdolność kapitalizmu do pełnego zatrudnienia[20]. Propozycją angielskiego ekonomisty była nowa ekonomia oparta na aktywnym udziale państwa, w której zanegował pogląd klasyków głoszący niemożność wystąpienia bezrobocia przymusowego[21]. Co więcej, była to dla niego naturalna dysfunkcja systemu wolnorynkowego.

We współczesnej polityce gospodarczej wykorzystuje się teorie zarówno z nurtu leseferystycznego, jak i interwencjonistycznego. Uzasadnieniem potrzeby interwencji państwa stało się istnienie tzw. zawodności rynku[22].

Negatywne doświadczenie wielkiego kryzysu, które ukazało cykliczność i niestabilność gospodarki wolnorynkowej, było jednym z głównych argumentów na rzecz potrzeby interwencjonizmu państwowego. Po okresach wzrostu gospodarczego następował czas dekoniunktury. Wówczas to wiele osób utraciło oszczędności całego życia, a niektórzy z nich popadli w całkowitą nędzę. Gospodarstwa rolne były przejmowane za długi przez banki. Wskazuje się także, że gospodarka wolnorynkowa produkuje za mało dóbr społecznie oczekiwanych takich jak dzieła sztuki czy badania nad przyczynami niektórych chorób[23].

17 R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Atlanta 1995, s. 383.

18 R. Cameron, *Historia gospodarcza…*, s. 384.

19 J. Skodlarski, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012, s. 266.

20 I. Błudnik, *Keynes i postkeynesizm* (w:) M. Ratajczak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, Poznań 2005, s. 27.

21 I. Błudnik, *Keynes i postkeynesizm…*, s. 31.

22 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 7–8.

23 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 90.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Obecnie nawet najbardziej efektywni przedsiębiorcy dla swojego działania potrzebują siły państwa, które wymusza m.in. dotrzymywanie umów oraz poszanowanie prawa własności[24]. Bez respektowania tych wartości podmioty gospodarcze nie miałyby nawet motywacji do działania.

Innym argumentem za dopuszczeniem interwencji państwa w gospodarce jest niedoskonałość konkurencji. Aby rywalizacja między przedsiębiorcami była korzystna dla konsumentów, żaden z producentów nie powinien dysponować dominującym wpływem na cenę. Gdy ten warunek nie jest dochowany, dochodzi do monopolu (cała podaż produktów pochodzi od jednego producenta) lub oligopolu (rynek jest zdominowany przez kilku przedsiębiorców)[25]. W takich sytuacjach społecznie oczekiwana jest polityka antymonopolowa państwa, ponieważ ceny są na zbyt wysokim poziomie lub jakość dóbr spada. Istnieją także tzw. dobra publiczne, a prywatni przedsiębiorcy nie zawsze są zainteresowani ich realizacją i dostarczaniem lub robią to w niewystarczającej ilości[26].

Wymienić należy również problem tzw. efektów zewnętrznych. Są to sytuacje, w których działanie stron danej wymiany wpływa na dobra osób trzecich. Fabryka produkująca dobra gospodarcze może jednocześnie zanieczyszczać środowisko. Wobec braku funkcjonowania przymusu państwowego, taki zakład może nie wypłacić odszkodowania poszkodowanym[27].

Prywatna przedsiębiorczość bywa też zawodna w przypadku rynku niekompletnego, gdzie cena dobra jest wyższa niż koszt jego wytworzenia, a mimo to przedsiębiorcy nie są taką działalnością zainteresowani. Przykładem są tu ubezpieczenia[28]. Wytłumaczeniem dla tych mechanizmów jest m.in. asymetria informacji o produkcie pomiędzy konsumentem a producentem[29]. Ubezpieczony wie o wiele więcej niż ubezpieczający odnośnie ryzyka takich transakcji. Ubezpieczającemu trudno oszacować koszt, jaki wyniknie z określonego zdarzenia losowego i, co za tym idzie, racjonalnie podać cenę. Problem z informacją może mieć także konsument. Przykładem są tu produkty o niebezpiecznym dla zdrowia charakterze, gdzie państwo musi zmuszać producentów do zaopatrywania konsumentów w instrukcję ich obsługi, aby zapobiec nieszczęśliwym wypadkom[30].

24 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 91.

25 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 92.

26 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 94.

27 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 95.

28 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 96.

29 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 97.

30 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 100.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Twierdzi się także, że argumentem na rzecz interwencji państwa są nierówności społeczne. Gospodarka wolnorynkowa może prowadzić do dużego rozwarstwienia społecznego, gdzie w sąsiedztwie zamożnych osiedli mogą egzystować dzielnice nędzy[31].

Państwa interweniują w gospodarkę, przeważnie dokonując regulacji prawnych[32]. Gdy jednak kwestia dotyczy bezpieczeństwa narodowego lub zasobów strategicznych, państwo sięga również po politykę podatkową, a nawet przejmuje własność należącą do niektórych podmiotów gospodarczych. Chodzi tu zwłaszcza o podmioty realizujące cele pozafinansowe, przykładowo ochronę przed bezrobociem lub usługi powszechnie potrzebne. Innymi celami mogą być przeprowadzenie industrializacji lub budowa infrastruktury technicznej[33]. Państwo uzasadnia tak daleko posuniętą ingerencję zawodnością mechanizmu rynkowego[34]. Ponadto faktem jest, iż wydatki związane z budową i utrzymaniem arterii komunikacyjnych lub infrastruktury energetycznej są tak wysokie, iż tylko państwo jest w stanie je ponieść i zapewnić obywatelom efektywny i równy dostęp[35].

Historia pokazała, jak przedsiębiorstwa państwowe stały się elementem polityki stabilizacji koniunktury[36]. I tak w okresie wielkiego kryzysu w USA państwo przejęło na własność wiele bankrutujących przedsiębiorstw, natomiast w krajach zacofanych gospodarczo podmioty państwowe pełniły rolę ośrodków innowacji (z uwagi na brak kapitału oraz pośredników finansowych, koniecznych do wszczęcia procesu przemian gospodarczych)[37]. Przedsiębiorstwa państwowe są też ważnym czynnikiem obronności kraju, gdy produkują uzbrojenie na użytek wojska lub zapewniają jego aprowizację[38]. W przypadku niedostatku surowców naturalnych, wydobyciem ich zajmują się podmioty państwowe, aby zapobiec przejęciu tych dóbr przez wrogie państwa[39].

Współcześnie nową rolą sektora państwowego jest krzewienie idei społecznej odpowiedzialności biznesu i promowanie nowoczesnych technologii[40]. Innym argumentem na rzecz państwowej działalności gospodarczej jest istnienie monopoli naturalnych. Są to sytuacje, gdy jedno przedsiębiorstwo jest w stanie wyprodukować dobro w sposób tańszy i efektywniejszy niż jej kilku konkurentów[41]. Monopolowi

31 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 103.

32 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel przedsiębiorstw. Polityka, gospodarka, dziedzictwo historyczne*, Poznań 2022, s. 62.

33 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 64.

34 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 65.

35 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 66.

36 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 68.

37 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 73.

38 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 76.

39 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 80.

40 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel…*, s. 81–82.

41 D.K. Rosati, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017, s. 28.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

naturalnemu najczęściej towarzyszy spadek kosztów wytwarzania dobra wraz ze wzrostem jego produkcji. Przykładem monopoli naturalnych są sektory sieciowe, jak np. energetyka czy gazociągi. W tych sytuacjach zapewnieniem dobra po przystępnych cenach często zajmuje się państwo. Przedsiębiorstwa państwowe są również elementem polityki antykryzysowej[42]. Pomagają państwu przy przejmowaniu bankrutujących przedsiębiorstw prywatnych oraz stabilizują zatrudnienie. Przedsiębiorstwa publiczne ponadto wspierają regiony słabo rozwinięte gospodarczo, jak i cały kraj przy wychodzeniu ze zniszczeń wojennych lub katastrof naturalnych.

Tak rozpoznawana państwowa działalność gospodarcza nie zawsze jest zyskowna, ponieważ jest nastawiona bardziej na cele społeczne niż na zysk[43]. Często podmioty te nie mogą zbankrutować, co skłania do ryzykownych inwestycji. Na niższą produktywność może również wpłynąć działanie w ramach osłabionej konkurencji oraz finansowanie jej z budżetu państwa. Pracownikom brak w takiej sytuacji bodźców do wzmożonej produktywności[44].

Argumentem na rzecz efektywności przedsiębiorstw publicznych pozostaje ich wysoki wpływ na dobrobyt społeczny, co jednak jest trudne do zmierzenia[45]. Warto jednak zauważyć, że inwestycje takich podmiotów są często długookresowe i lokowane są w przemysłach schyłkowych (np. przemysł węglowy).

Dla skutecznego działania przedsiębiorstw państwowych istotny jest ład korporacyjny, który je otacza, oraz jakość instytucji państwowych pełniących rolę regulacyjną[46]. Przez ład korporacyjny należy rozumieć zestaw mechanizmów służących zwiększeniu efektywności podmiotu gospodarczego i ograniczeniu ryzyka wynikającego z jego działań[47]. Innym ważnym elementem jest jakość kadry menadżerskiej[48]. Ta jednak może być dużym problemem ze względu na konkurencję podmiotów prywatnych, które są w stanie zaoferować lepsze wynagrodzenie cenionym fachowcom.

42 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 68.

43 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora*…, s. 235.

44 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora*…, s. 236.

45 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 80.

46 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*..., s. 125.

47 M. Aluchna, I. Koładkiewicz, *Dobre praktyki ładu korporacyjnego. Perspektywa rady nadzorczej,* „Organizacja i Kierowanie" 2018/3, s. 12–13.

48 K. Szarzec, *Państwo jako właściciel*…, s. 127.

III. Prawne uwarunkowania państwowej działalności gospodarczej w kontekście instytucji kultury

Artykuł 20 Konstytucji RP wprowadza społeczną gospodarkę rynkową jako ustrój gospodarczy RP. Przez „ustrój gospodarczy" należy rozumieć zespół norm, który określa ochronę własności, zakres podmiotowy prowadzenia działalności gospodarczej, zasady prowadzenia działalności gospodarczej oraz zakres ingerencji państwa w wytwarzanie dóbr[49]. Przez samą „społeczną gospodarkę rynkową" należy rozumieć system gospodarczy oparty na wolnej konkurencji przy stabilizującej roli państwa[50]. Stabilizacja taka może nastąpić przykładowo poprzez ochronę konkurencji, gwarancje minimum socjalnego lub partycypację pracowników w zarządzaniu zakładami pracy. Ingerencja państwa, która prowadzi do ograniczenia wolności gospodarczej, jest jednak dozwolona wyłącznie wtedy, gdy jednostkowa działalność gospodarcza nie dostarcza pożądanych społecznie dóbr[51]. Powyższe postulaty w Konstytucji RP sformułowane zostały w postaci zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), gwarancji praw pracowniczych (art. 12 i art. 59) oraz zasady polityki pełnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5)[52]. Z samego konstytucyjnego proklamowania społecznej gospodarki rynkowej jako ustroju gospodarczego dla prawodawcy wynikają nakaz unikania nadmiernej regulacji gospodarki oraz wyjątkowy charakter interwencji w procesy gospodarcze[53]. Art. 20 Konstytucji jako jeden z filarów ustroju gospodarczego RP wskazuje wolność gospodarczą. Wynika z tego, że wolność gospodarcza jest konstytucyjną zasadą prawa[54]. Przez konstytucyjną zasadę należy rozumieć normę szczególnie istotną dla danej problematyki prawnej. Pierwszą z konsekwencji uznania wolności gospodarczej za podstawę ustroju jest przyjęcie, że produkcja dóbr zależy zasadniczo od inicjatywy podmiotów prawa prywatnego[55]. To właśnie od woli osób fizycznych oraz prywatnych jednostek organizacyjnych zależą podjęcie, prowadzenie oraz zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika z tego, że wolna działalność powinna być zasadą, a uzależnienie gospodarowania od wydawania decyzji administracyjnych wyjątkiem[56]. System prawny nie stwarza wolności, ale wyznacza jej granice, ponieważ wolność człowieka wywodzi się z ludzkiej godności, która ma charakter pozaprawny. Wyznaczanie zaś granic wolności gospodarczej winno polegać na wskazaniu

49 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 60.

50 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 71.

51 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 73.

52 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 74.

53 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 77.

54 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 85.

55 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 233.

56 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 234.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

podmiotów dysponujących nią, podmiotów uprawnionych do ingerowania w nią, a także sytuacji, w których ta ingerencja jest usprawiedliwiona[57]. Innym aspektem wolności jest obowiązek jej ochrony. Polega on na podejmowaniu działań ułatwiających jednostkom prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie również z zasadą urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej to na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia jednostkom możliwości uczestnictwa w wymianie rynkowej, gdy ze względu na wrodzoną dysfunkcję jest to dla nich niemożliwe w sposób samodzielny. Jednak wsparcie materialne musi mieć charakter wyjątkowy oraz uwzględniać możliwości budżetu państwa.

Ważnym aspektem zasady wolności gospodarczej jest nakaz skierowany do ustawodawcy w postaci rozstrzygania kwestii spornych na rzecz wolności gospodarczej. Środki prawne służące zaś wyjątkowemu ingerowaniu przez państwo powinny być interpretowane ścieśniająco. Tytułem przykładu można wskazać zmniejszanie obowiązków koncesyjnych oraz zawężanie dziedzin, w których wymagane jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na rzecz poszerzenia działalności wolnej. Wykluczyć też należy przyznawanie publicznym podmiotom gospodarczym przewagi rynkowej. Przejawem wolności gospodarczej jest również wybór formy organizacyjnej, którą ustawa może narzucić tylko w wyjątkowych przypadkach[58]. Dla korzystania z omawianej wolności istotne są także stabilne ustawodawstwo oraz system ochrony konkurencji. Przejawem wolności gospodarczej na gruncie prawa cywilnego jest natomiast swoboda kontraktowa[59]. To bowiem do podmiotów prywatnych muszą należeć ustalanie cen produktów oraz decyzja o zawarciu umowy[60].

Wolność gospodarcza jest również wolnością prawnie chronioną (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Podstawowym skutkiem tego faktu jest konieczność ochrony jednostki przed państwem, jako najsilniejszym, potencjalnym ingerentem w zakres jej sytuacji prawnej[61]. Wejście w sferę chronioną prawnie może przybrać różnorodny charakter. Przykładowo można tu wymienić zaniechanie wydania określonego aktu administracyjnego, zaniechanie uchwalenia ograniczającej wolność ustawy czy wydanie określonego wyroku sądowego[62]. Do naruszeń wolności nie należą natomiast czynności ją kształtujące, a więc tworzące przesłanki do jej skutecznej realizacji[63]. Tytułem przykładu można tu wymienić instytucjonalizację w Kodeksie cywilnym zasady swobody umów, system rejestracji przedsiębiorców czy obowiązki przedsiębiorców wobec

57 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 235.

58 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 248.

59 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 253.

60 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 255.

61 M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe,* Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 57.

62 M. Szydło, *Wolność działalności…*, s. 78.

63 M. Szydło, *Wolność działalności…*, s. 84.

statystyk publicznych[64]. Tak rozumiana wolność podlega ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP).

Wymieniona norma zapewnia podmiotowi, którego wolność naruszono, prawo do przywrócenia stanu poprzedzającego naruszenie. Adresatem tej normy są również podmioty prywatne[65]. Nie są jednak naruszeniem wolności formy jej realizacji stosowane w uczciwej walce o przewagę rynkową[66]. Naruszeniem mogą być natomiast czyny nieuczciwej konkurencji.

Pewnym aspektem wolności gospodarczej jest prawo jego ograniczenia przez ustawodawcę. Konstytucyjne klauzule ku temu są zawarte w art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Określają one, w jakich sytuacjach dane ograniczenie może być legalnie wprowadzone. O ile pierwszy z przepisów odnosi się bezpośrednio do omawianej wartości konstytucyjnej, o tyle drugi ma do niej jedynie częściowe zastosowanie jako *lex generalis*[67]. Narzuca to perspektywę interpretacyjną, zgodnie z którą część przesłanek art. 31 ust. 3 jest wyłączona na mocy art. 22 jako *lex specialis*[68]. Wynika z tego, że wolność gospodarcza może być ograniczana, gdy łącznie:

- ograniczenie jest wprowadzone w drodze ustawy;
- istnieje ważny interes publiczny usprawiedliwiający ograniczenie;
- ograniczenie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym;
- ograniczenie nie narusza istoty wolności gospodarczej.

Przechodząc do omówienia przesłanki formalnej ograniczenia wolności gospodarczej (drogi ustawowej), należy zauważyć, że podstawowym, choć nie jedynym, przykładem aktu normatywnego, który umożliwia takie ograniczenie, jest ustawa. Tak więc musi to być akt, w odpowiedni sposób uchwalony, ogłoszony i promulgowany[69]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akt taki może zawierać wyłącznie normy generalno-abstrakcyjne[70]. Wymóg ten wiąże się ze szczególną ochroną prawną konstytucyjnych praw i wolności[71]. Jeżeli dane rozstrzygnięcie organu władzy publicznej ma swoją podstawę w normach generalno-abstrakcyjnych, jednostka w ułatwiony sposób może porównać swoją sytuację prawną z tą przewidzianą w normie ustawowej. Upraszcza to ewentualną ochronę przed sądem powszechnym, administracyjnym lub umożliwia wniesienie skargi konstytucyjnej (dzięki szeregowi uprawnień proceduralnych jednostki).

64 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 85.

65 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 59.

66 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 60.

67 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 95.

68 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 97.

69 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 114.

70 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.11.1994 r. (K 6/94), OTK 1994/2, poz. 39.

71 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 115.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

Ograniczenie wolności gospodarczej może też nastąpić na podstawie ratyfikowanej za uprzednią zgodą ustawową umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Norma ta wskazuje, iż umowa międzynarodowa, regulująca prawa i wolności konstytucyjne, wymaga uprzedniej zgody udzielonej w ustawie. Interpretację tę wzmacnia brzmienie art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, które mówi, że ratyfikacja albo wypowiedzenie umowy międzynarodowej z zakresu materii ustawowej wymagają uprzedniej zgody udzielonej w ustawie[72]. Wyrażając zaś zgodę na taką ratyfikację, Parlament RP powinien zbadać, czy dane ograniczenie spełnia pozostałe przesłanki warunkujące ograniczenie wolności gospodarczej[73]. Wynika to z roli Konstytucji RP jako najwyższego źródła prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Innym argumentem za koniecznością uzgadniania ograniczeń wolności gospodarczej z umowy międzynarodowej z jej materialnymi przesłankami jest art. 188 pkt 1 Konstytucji RP[74]. Stanowi on, że umowy międzynarodowe są badane przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności m.in. z Konstytucją RP. Innym źródłem ograniczeń wolności gospodarczej mogą być akty prawa stanowione przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita jest członkiem, gdy akty te są stosowane bezpośrednio na terytorium polskim[75]. Wymienić tu należy w szczególności akty prawne Unii Europejskiej, jak rozporządzenia oraz decyzje (art. 288 TFUE)[76]. Podobnie jak w przypadku umów międzynarodowych, dla ograniczeń wynikających z prawa unijnego konieczne jest spełnienie materialnych przesłanek ograniczenia wolności gospodarczej[77]. Wynika to z nadrzędnego względem prawa unijnego charakteru Konstytucji RP[78]. W ramach przesłanki „w drodze ustawy" uwzględnić należy także rozporządzenia wykonawcze[79]. Rozporządzenie takie musi ograniczać się jednak do materii drugorzędnych względem kwestii określanych ustawowo. Powinny to być również kwestie techniczne i podlegające częstym modyfikacjom, gdyż rozporządzenie oznacza większą fachowość organu wydającego, niż ma to miejsce w przypadku ustaw. Rozporządzenie może być też wydane szybciej, a co za tym idzie – bardziej adekwatnie do danej sytuacji.

Jednak ustawa musi ostatecznie wskazywać: jakim obostrzeniom podmioty gospodarcze muszą się podporządkować i jakie zachowanie podlega ograniczeniu. Winna postanowić, w jaki sposób będzie konkretyzowany obowiązek, wynikający z ograniczenia wolności, jakie podmioty będą do tego zobowiązane, a także wartości,

72 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 118.

73 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 119.

74 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 120.

75 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 122.

76 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2016/C 202/01).

77 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 124.

78 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.05.2005 r. (K 18/04), OTK-A 2005/5, poz. 49.

79 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 127.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

dla których będzie wprowadzone ograniczenie[80]. Również ustawa musi przesądzać, w jaki sposób podmioty ograniczane w swoim prawie będą mogły bronić swoich interesów w zakresie wprowadzanej ingerencji państwa[81]. W grę może tu wchodzić możliwość domagania się zwolnień lub ulg. Przykładowo Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzone rozporządzenie Ministra Finansów, które określało wysokości marż urzędowych na import leków, było niekonstytucyjne, gdyż zawierało podstawowe normy dla tego ograniczenia działalności gospodarczej[82]. Trybunał zwrócił również szczególną uwagę na przepisy wprowadzające sankcje karne lub administracyjne za nieprzestrzeganie obostrzeń dla działalności gospodarczej[83]. Zgodnie z tym orzeczeniem podstawowe elementy unormowania w postaci sankcji oraz czynu zagrożonego sankcją powinny znajdować się w ustawie.

Kolejną z przesłanek warunkujących ograniczenie wolności gospodarczej stanowi ważny interes publiczny. Jest to klauzula generalna, a więc norma otwierająca na system pozaprawnych wartości oraz niedookreślona[84]. „Interes publiczny" powinno się interpretować w powiązaniu z dobrem wspólnym, a zarazem interesem indywidualnym[85]. Z jednej bowiem strony interes ten wyraża się w dbałości o wspólne wartości, a z drugiej nie może on abstrahować od zgeneralizowanych potrzeb jednostek. Ograniczenie wolności gospodarczej wymaga również spełnienia przesłanki proporcjonalności. Oznacza to celowość ograniczenia, konieczność dla ochrony wartości, dla której ograniczenie wprowadzono, oraz proporcjonalność do obowiązków, jakie nakłada się na beneficjentów wolności[86].

Jeżeli zaś chodzi o zakaz naruszenia istoty wolności poprzez jej ograniczenia, należy rozpocząć od konstatacji, że istotą wolności gospodarczej jest prawo do wykonywania działalności gospodarczej, zaniechania tej działalności oraz do materialnych świadczeń od państwa, umożliwiających podjęcie działalności gospodarczej[87].

Jako filar społecznej gospodarki rynkowej Konstytucja RP wymienia również własność prywatną (art. 20 Konstytucji RP). Własność ta jest chroniona na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że własność jest chroniona bez względu na podmiot nią dysponujący[88]. Art. 218 Konstytucji RP określa kwestię własności Skarbu Państwa jako materię ustawową. Umieszczenie postanowień o własności w różnych miejscach ustawy zasadniczej – od rozdziału „Rzeczpospolita",

80 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 145.

81 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 146.

82 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.04.2001 r. (U 7/00), OTK 2001/3, poz. 56.

83 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.03.1994 r. (U 7/93), OTK ZU 1994/1, poz. 5.

84 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 166.

85 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 173–174.

86 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9.06.1998 r. (K 28/97), OTK 1998/4, poz. 50.

87 M. Szydło, *Wolność działalności*…, s. 266–267.

88 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.04.2000 r. (K 8/98), OTK 2000/3, poz. 87.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

przez rozdział o prawach i wolnościach, po rozdział „Finanse publiczne" – wskazuje na zróżnicowany charakter podmiotów, do których zaadresowana jest zasada ochrony własności[89]. Zobowiązanymi do jej nienaruszania, obok podmiotów władzy publicznej, są też osoby prywatne. Po wtóre, oparcie gospodarki na własności prywatnej wskazuje na wolę ustrojodawcy uczynienia z własności publicznej jedynie wyjątku potrzebnego do sprawowania podstawowych funkcji państwa[90].

Szczególnym zagadnieniem w ramach ustroju gospodarczego jest sytuacja prawna państwowych podmiotów gospodarczych. Uczestniczą one w obrocie gospodarczym, ale z drugiej strony ich państwowy charakter determinuje charakter tego uczestnictwa. Powstaje więc wątpliwość, czy dysponują one możliwością powołania się na wolność gospodarczą, z czego wynika ewentualne prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej. Już sam charakter skargi konstytucyjnej jako środek do ochrony wolności i praw jednostki, która wywodzi się przecież z godności ludzkiej, czyni takie założenie wątpliwym[91]. Uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej poza osobami fizycznymi przysługuje również prywatnym jednostkom organizacyjnym. Na przyznanie prywatnym jednostkom organizacyjnym legitymacji skargowej przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazują ich pochodzenie od osób fizycznych, standard prawnomiędzynarodowy oraz rozszerzająca wykładnia praw i wolności człowieka oraz skargi konstytucyjnej jako środka do ich realizacji.

Legitymacją do wniesienia skargi konstytucyjnej nie dysponują natomiast podmioty władzy publicznej. Brak im bowiem godności, a ich zadaniem jest ochrona praw i wolności. Nie można zaś utożsamiać nosiciela praw z ich gwarantem. Przyznanie zdolności skargowej przed Trybunałem Konstytucyjnym podmiotom władzy publicznej mogłoby też prowadzić do przerodzenia się skargi konstytucyjnej w środek do rozstrzygania sporów między takimi organami[92]. Początkowo Trybunał Konstytucyjny stosował tę argumentację również do publicznych podmiotów gospodarczych[93]. Przy uznaniu danej jednostki organizacyjnej za publiczny podmiot gospodarczy Trybunał opierał się na kryteriach ustrojowym, majątkowym i funkcjonalnym. Pierwszy z nich wiąże się z formą prawną danego podmiotu (np. agencja wykonawcza lub przedsiębiorstwo państwowe); kryterium majątkowe mówi o udziale w majątku danego podmiotu majątku publicznego; kryterium funkcjonalne to zaś „decydujący wpływ" organu władzy publicznej na dany podmiot, który wyraża się m.in. w większościowym udziale w liczbie głosów danego przedsiębiorcy, możliwości powoływania

89 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 94.

90 J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność…*, s. 99.

91 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo" 2014/11(825), s. 21.

92 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.12.2002 r. (Ts 116/02), OTK-B 2003/2, poz. 104.

93 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.12.2007 r. (SK 67/05), OTK-A 2007/11, poz. 168.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

lub odwoływania członków zarządu przedsiębiorcy lub zdolności do decydowania o kierunkach działania danego podmiotu w inny sposób (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców)[94].

Podejście to było krytykowane za nieostrość kryterium funkcjonalnego, brak jego konstytucyjnej genezy oraz zakaz dyskryminacji podmiotów publicznych[95]. Inne zarzuty wiązały się z mniej restrykcyjnym podejściem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz niektórych europejskich sądów konstytucyjnych[96]. W ich linii orzeczniczej należało bowiem badać od przypadku do przypadku, czy publiczny podmiot gospodarczy jest nosicielem wolności, będącej przedmiotem naruszenia. Mogło to w konsekwencji prowadzić do osłabienia szans konkurencyjnych polskich publicznych podmiotów gospodarczych wobec ich europejskich odpowiedników, a zarazem zaburzyć pewność prawa. Do części z tych argumentów przychylił się Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu Ts 13/12[97]. Trybunał zauważył, że o ile organy władzy publicznej nie mogą wnosić skargi konstytucyjnej, o tyle publiczne podmioty gospodarcze znajdują się w innej sytuacji.

Publiczne podmioty gospodarcze nie zawsze bowiem są nosicielami władzy publicznej. Znajdują się czasem w sytuacji podmiotów tej władzy podporządkowanej, wchodząc w stosunki cywilnoprawne oraz działając w formach prawa cywilnego (jako spółki handlowe). Ich sytuacja prawna jest często taka sama jak osób fizycznych i ich zrzeszeń. Szczególnie podmioty mieszane, a więc złożone z kapitału prywatnego i publicznego, nie poddają się dychotomicznemu podziałowi na sferę publicznoprawną i prywatnoprawną. Szereg wątpliwości rodzi mieszanie się kryterium funkcjonalnego z materialnym, gdy wpływ na przedsiębiorcę jest pochodną udziału majątku publicznego w majątku przedsiębiorcy. Ciężko również określić moment, w którym należy określić „decydujący wpływ", gdy ten jest powiązany z udziałem w kapitale danego podmiotu. Ten bowiem może podlegać dynamicznym zmianom. Wszystko to rodzi obawę arbitralnego rozstrzygnięcia co do legitymacji skargowej danego podmiotu.

Trybunał zdecydował więc, że legitymację skargową przedsiębiorcy należy badać w każdym przypadku indywidualnie. Podstawę końcowego rozstrzygnięcia powinno stanowić prawo lub wolność, które zostały naruszone. Istnieją bowiem wartości, których beneficjentami mogą być również podmioty zbiorowe (np. prawo do sądu). Bezspornym faktem pozostaje, że publicznym podmiotom gospodarczym nie przysługuje skarga konstytucyjna w zakresie, w którym dysponują one prawem do

94 Ustawa z dnia 22.09.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 2006 r. nr 191 poz. 1411).

95 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa*..., s. 23.

96 A. Krzywoń, *Zdolność skargowa*..., s. 24.

97 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.12.2013 r. (Ts 13/12), OTK-supl. 2014/2, poz. 833.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

władczego określania sytuacji prawnej jednostek. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku kwestionowania przepisów, które regulują ich sytuację w sposób swoisty, jak choćby przepisy o nadzorze.

Podczas gdy wolność gospodarcza zasadniczo nie przysługuje publicznym podmiotom gospodarczym, należy szukać ich legitymacji w innych przepisach. Jest nim zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz art. 216 ust. 3 Konstytucji RP. To właśnie prawo pozytywne musi dawać podstawę dla tworzenia oraz działania podmiotu realizującego państwową działalność gospodarczą.

Ponadto jeżeli państwo może ustanawiać monopol, może też prowadzić działalność na konkurencyjnych względem podmiotów prywatnych warunkach. Państwowa działalność gospodarcza musi też być uzasadniona realizacją konstytucyjnych wartości (np. zrównoważonego rozwoju)[98]. Co więcej, podmioty państwowe nie mogą być w żaden sposób uprzywilejowane, bo to naruszałoby zasadę wolnej konkurencji. Po trzecie, jeżeli państwo wchodzi ze swoimi gospodarczymi agendami w kooperację, musi tego dokonać w sposób analogiczny do współpracy z podmiotami prywatnymi. Nie oznacza to jednak braku swobody państwa w określaniu formy organizacyjnej swoich agend. Te bowiem mogą działać zarówno w formie spółek handlowych, jak i m.in. agencji czy przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie te gwarancje mają zapewniać odpowiedni nadzór nad działalnością takich podmiotów, a co za tym idzie – racjonalne gospodarowanie majątkiem publicznym.

Osobnym problemem jest kwestia stosunku Konstytucji do prywatyzacji publicznych podmiotów gospodarczych. Samą prywatyzację majątkową rozumie się zasadniczo jako zbycie udziałów w przedsiębiorstwie publicznym przez podmiot władzy państwowej lub inne przedsiębiorstwo[99]. Własność prywatna jest filarem społecznej gospodarki rynkowej. Własność publiczna powinna więc być wyjątkowym rozwiązaniem. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja nakazuje prywatyzację[100]. Decyzja o prywatyzacji należy bowiem do sfery decyzyjnej ustawodawcy.

Instytucje kultury również realizują istotne dla społeczeństwa zadania oparte na Konstytucji RP. Są nimi upowszechnianie i równy dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8–9 ust. 1 u.o.p.d.k.[101]). Instytucje kultury są tworzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego (art. 8–9 ust. 1 u.o.p.d.k.). Podmiot tworzący instytucję kultury (organizator) zapewnia jej odpowiednie środki do prowadzenia działalności (art. 12 u.o.p.d.k.). W przypadku samorządowych instytucji kultury przysługują im również dotacje celowe z budżetu państwa (art. 9 ust. 3 u.o.p.d.k.). Zgodnie zaś z art. 12

98 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.05.2001 r. (K 19/00), OTK 2001/4, poz. 82.

99 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2023, s. 139.

100 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20…*, teza 149.

101 Ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87), dalej: u.o.p.d.k.

u.o.p.d.k. to organizator zapewnia środki na działalność i utrzymanie obiektu danej instytucji. Fundamentalnym aktem dla funkcjonowania instytucji kultury jest jej statut. Wskazuje on m.in. źródła finansowania (art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k.) oraz fakultatywną działalność prowadzoną uzupełniająco wobec upowszechniania kultury (art. 13 ust. 2 pkt 6 u.o.p.d.k.). Jak zgodnie twierdzi doktryna[102] oraz orzecznictwo[103]: w ramach działalności uzupełniającej może być prowadzona działalność gospodarcza. Co równie istotne dla takiej właśnie działalności, formułuje się szereg ograniczeń[104]. Należy tu wymienić obowiązek podstawy statutowej, subsydiarny wobec działalności kulturalnej charakter oraz przeznaczanie zysków z gospodarowania na rzecz działalności kulturalnej. Choć środki na działalność zapewnia zasadniczo organizator, instytucja posiada pewną swobodę w ich pozyskiwaniu.

W art. 2 u.o.p.d.k. ustawodawca wymienia przykładowe formy organizacyjne prowadzenia działalności kulturalnej. Należą do nich m.in. teatry, opery czy operetki. Działalność kulturalna nie jest jednak zmonopolizowana przez państwo, co potwierdza art. 3 ust. 1 przedmiotowej ustawy. W przepisie tym ustawodawca wskazuje, iż działalność kulturalną mogą prowadzić osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Mimo iż w art. 3 ust. 2 u.o.p.d.k. odróżnia się działalność kulturalną od gospodarowania, art. 3 ust. 3 nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dedykowanych działalności gospodarczej. Normy te znajduje się przede wszystkim w ustawie prawo przedsiębiorców.

Istotnym problemem jest sytuacja samorządowych instytucji kultury pod kątem stosunku do pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Preferowanymi formami gospodarowania przez ustawę o gospodarce komunalnej (art. 2 u.g.k.[105]) są samorządowy zakład budżetowy oraz samorządowe spółki handlowe[106].

I tak zakład budżetowy jest wykorzystywany w zakresie użyteczności publicznej (art. 7 u.g.k.). Jednak nie dysponuje on osobowością prawną ani zdolnością prawną. Tak więc formy te są formami pośredniej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego. Odmiennie wygląda sytuacja spółek handlowych, które są samodzielnymi podmiotami gospodarczymi.

Inną kwestią jest nadzór nad samorządowymi instytucjami kultury. Samo pojęcie „nadzoru" jest definiowane w naukach prawnych jako pewien stosunek prawny, w którym nadzorujący podmiot dysponuje odpowiednimi środkami władczego

102 B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Uzupełniające źródła finansowania instytucji kultury – działalność gospodarcza (usługi, handel, gospodarowanie mieniem), lokowanie wolnych środków oraz sponsoring*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022/1(10)/22, https://apcz.umk.pl/PBPS/article/download/38653/32451/93449, s. 87–88.

103 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.05.2022 r. (II OSK 2619/19), CBOSA.

104 B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Uzupełniające źródła…*, s. 88–89.

105 Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20.12.1996, t.j. z dnia 31.03.2021 r. (Dz.U. z 2021r. poz. 679).

106 M. Bliński, *Publiczne prawo gospodarcze,* red. T. Długosz, K. Oplustil, Warszawa 2023, s. 242–246.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

wpływu na działalność nadzorowanego podmiotu[107]. Granicą dla nadzoru jest zakaz przejęcia kompetencji organu nadzorowanego. Możliwe jest za to przeprowadzenie w ramach nadzoru kontroli, którą zakończy rozstrzygnięcie nadzorcze. Samo rozstrzygnięcie może składać się ze środków oddziaływania personalnego (zmiana piastuna organu) lub merytorycznego (zmiana statutu).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przedmiotowego zagadnienia, należy stwierdzić ograniczony charakter ingerencji nadzorczej organizatora na instytucję przez niego nadzorowaną.

Przenosząc te ustalenia na grunt przedmiotowych instytucji należy zauważyć ograniczony charakter ingerencji nadzorczej organizatora. Z jednej bowiem strony organizator nadaje statut instytucji, a także powołuje dyrektora oraz opiniuje regulamin instytucji kultury (art. 13 ust. 1–3 u.o.p.d.k.). Z drugiej jednak strony przedmiotowa ustawa nie reguluje sytuacji prawnej instytucji kultury jako podmiotu zupełnie zależnego od organizatora.

Można więc przyjąć, że instytucje kultury mają w określonym zakresie charakter publicznego podmiotu gospodarczego. Biorąc ten fakt pod uwagę, należy rozważyć ich ewentualną legitymację skargową przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z pewnością nie może ona opierać się na art. 20 Konstytucji RP. Instytucje kultury jako agenda publiczna nie posiadają bowiem godności charakterystycznej dla osób fizycznych. Przymiot ten jest tak istotny, że stanowi podstawę wszelkich wolności. Po drugie, kierując się kryteriami materialnym i funkcjonalnym, stwierdzić należy, iż są one zasadniczo zależne materialnie i organizacyjnie od powołujących je jednostek samorządu terytorialnego albo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Tym samym nie można, w drodze wyjątku, zastosować do nich regulacji o skardze konstytucyjnej.

IV. Efektywność instytucji kultury w raportach Najwyższej Izby Kontroli

Ważnym źródłem wiedzy o skuteczności działania państwowych jednostek organizacyjnych są dokumenty powstałe podczas kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Kompetencje NIK rozciągają się bowiem na sposób wykonania obowiązków prawnych pod kątem kryteriów gospodarności, legalności, celowości i rzetelności przez państwowe jednostki organizacyjne (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.NIK)[108]. W przypadku samorządowych jednostek organizacyjnych zakres kontroli jest tożsamy poza kryterium celowości (art. 5 ust. 2 u.NIK) Ustawodawca tym samym podkreśla

107 A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa, *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne* (w:) „Zeszyty Naukowe SGSP 2018", 2018/67/3, s. 44–45. https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-412631dc-696a-44e4-87ec-5c0c3673f621/c/3._ZN_SGSP_67_Agnieszka_Go_C5_82_C4_99biowska_2C_Anna_Kocio_C5_82ek-P_C4_99ksa.pdf .

108 Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej: u.NIK.

większy zakres swobody jednostek samorządu terytorialnego, który wynika z zasady pomocniczości. Każe ona przekazywać jak najwięcej kompetencji do szczebla bliskiego obywatelowi, a jak najmniej do szczebla centralnego.

W jednym z raportów pokontrolnych wskazano, że działalność państwowych instytucji kultury jest oceniana pozytywnie. Najwyższa Izba doceniła w szczególności wykonywanie zadań im powierzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego[109]. Ujemnie na działalność instytucji wpłynęło przyjmowanie zadań, które przekraczały ich statutowe cele. Wskazano też na różnorodność form działalności kulturalnej i jej szeroki zakres. Innymi przejawami sprawności instytucji kultury było upowszechnianie wiedzy, prowadzenie prac badawczych czy kształtowanie świadomości społecznej[110].

Zauważono nielegalne sposoby opłacania pracowników. Te dysfunkcje polegały w szczególności na zawyżaniu wynagrodzeń. W jednej z instytucji doszło do wypłacania nagród finansowych bez względu na wyniki pracy. Wskazano też na poniesienie wydatków nieuwzględnionych w planie finansowym jednej z instytucji. Innym mankamentem był nieterminowy i niepełny zwrot dotacji celowej dokonany przez Narodowy Instytut Audiowizualny. Instytut Teatralny im. Z. Raszewskiego w Warszawie naruszył natomiast obowiązki informacyjne związane z procedurą udzielania zamówień publicznych. Zauważono tam również nielegalne sposoby opłacania pracowników, a te dysfunkcje polegały w szczególności na zawyżaniu wynagrodzeń. W jednej z instytucji doszło do wypłacania nagród finansowych bez względu na wyniki pracy.

Wskazano też na poniesienie wydatków nieuwzględnionych w planie finansowym jednej z instytucji. Innym mankamentem był nieterminowy i niepełny zwrot dotacji celowej przez Narodowy Instytut Audiowizualny. Instytut Teatralny im. Z. Raszewskiego w Warszawie naruszył natomiast obowiązki informacyjne związane z procedurą udzielania zamówień publicznych.

Jeżeli chodzi o zadania powierzane instytucjom, dotyczyły one przeważnie realizacji procedur konkursowych, konsultacji wobec przygotowywanych aktów prawnych, a także realizacji programów stypendialnych[111]. NIK dostrzegł również problemy w nadzorze ministra nad instytucjami. Wskazano na braki w nadzorze nad wynagradzaniem pracowników instytucji.

W raporcie dotyczącym finansowania kinematografii przez Instytut Sztuki Filmowej również przeważyła pozytywna ocena[112]. W szczególności zauważono pozy-

109 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_12_065_2012091315352613475433 26~01,typ,k.pdf, Warszawa 5.02.2013 r., s. 6.

110 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe…*, s. 9–16.

111 Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe…*, s. 16–24.

112 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_026_20140929125000141199500 0~01,typ,kk.pdf, Warszawa 26.08.2015 r., s. 7–8.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

tyw w połączeniu rozproszonej dotąd działalności kulturalnej państwa w tym segmencie kultury. Skutkiem było ponad 280 premier fabularnych w ciągu 8 lat. Wskazano na transparentny sposób finansowania filmów. Wadami działalności Polskiego Instytutu było niewyegzekwowanie zwrotu części pożyczek oraz brak osiągnięcia planowanej (podczas wyświetlania filmów) frekwencji. Przeprowadzone przez omawianą instytucję audyty wskazywały na gospodarny sposób działania beneficjentów, przy czym ze względu na brak środków miały one ograniczony zasięg. Kolejnym mankamentem był brak uprawnień Instytutu w zakresie kontroli wpłat przez podmioty finansujące Instytut poprzez wpłaty. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji celowej przez Ministra.

Najwyższa Izba zauważyła problem silnej komercjalizacji produkcji fabularnych w Unii Europejskiej, na którą odpowiedzią – jak oceniono – winna być aktywna rola państwa. Co więcej, producenci – jak stwierdzono – muszą się liczyć z wysoką dozą ryzyka straty inwestycji. Wiąże się to m.in. z piractwem internetowym oraz wzrostem znaczenia seriali telewizyjnych. Barierą rozwoju dla Instytutu są braki kadrowe, które uniemożliwiają skuteczną kontrolę działalności beneficjentów. Problemem okazał się zbyt krótki termin na przeprowadzenie odpowiedniej kontroli wobec dłużej trwającego czasu na wykorzystanie dotacji[113]. Skrytykowano długotrwały proces spisywania umów z beneficjentami, który zmniejszał możliwości efektywnego wykorzystania dotacji[114].

Kolejny z raportów dotyczył samorządowych jednostek kultury. Ich działalność była utrudniona przez braki finansowe oraz lokalowe. Ponadto większości badanych instytucji brakowało odpowiedniej powierzchni scenicznej czy magazynowej. Ponadto większość jednostek nie dostosowała lokali do potrzeb nieletnich czy niepełnosprawnych. W wielu kontrolowanych instytucjach zauważono ujemny wynik finansowy. Dostrzeżono także nielegalne sposoby wydatkowania środków, pozyskiwanych z budżetu państwa i od organizatorów[115]. Zasługującym na uznanie działaniem były konsultacje z ekspertami oraz odpowiednie analizy i badania. Pomagały one w tworzeniu dokumentów programowych, które następnie załączano do umów z organizatorem. Kontrole NIK-u ujawniły nieprawidłowości w zakresie powoływania dyrektorów samorządowych instytucji. Pozytywnym skutkiem kontroli było podjęcie przez dyrektorów działań sanacyjnych takich jak: uzyskanie pozwolenia na budowę modernizowanego obiektu, wniosek o wyznaczenie miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych czy wniosek o dodatkowe środki dla udostępnienia oferty kulturowej osobom o szczególnych potrzebach.

113 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii…*, s. 8–10.

114 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii…*, s. 11–17.

115 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf, Warszawa 13.12.2018 r., s. 8–14.

Inną skontrolowaną instytucją było Muzeum Narodowe w Warszawie[116]. Napotkanymi przez Najwyższą Izbę trudnościami były nieprawidłowości w zakresie rozliczania działalności wystawowej, w ewidencjonowaniu zbiorów oraz w przygotowaniu na potencjalne sytuacje kryzysowe (m.in. wojna czy pożar). Również i w przypadku Muzeum dochodziło do nieprawidłowości w zakresie zwrotu niewykorzystanych dotacji z budżetu państwa. Pozytywną natomiast wiadomością było powiększenie zbiorów oraz wzrost liczby zwiedzających. Ważąc zarówno plusy, jak i minusy, Izba zaproponowała zmiany w organizacji Muzeum[117]. Należały do nich sporządzenie dokumentu planowania rozwoju Muzeum oraz zapewnienie sprawniejszego magazynowania zasobów.

Kolejnym kontrolowanym podmiotem był Instytut Dziedzictwa Solidarności[118]. Izba zakwestionowała celowość samego utworzenia takiej instytucji z powodu istnienia zajmującego się tym samym obszarem Europejskiego Centrum Solidarności. Brakło również udokumentowanej analizy celowości takiego działania. Współzarządzającym podmiotem – obok ministra kultury – uczyniono NSZZ „Solidarność". Było to zaskakujące – w ocenie NIK – zważywszy na finansowanie przedsięwzięcia ze środków publicznych oraz bez odpowiedniego wsparcia związku zawodowego. Instytut prowadził działalność kulturalną zasadniczo rzetelnie. Nie ustrzeżono się jednak od błędów w zakresie obowiązków sprawozdawczych wobec ministra. Innym problemem był brak odpowiednich nieruchomości, które umożliwiłyby stałe wystawy eksponatów. Obok działalności kulturalnej prowadzono też dodatkową działalność. W jej obręb wchodziły m.in.: wynajem lokalu dla kancelarii adwokackiej czy wynajem sal na konferencje.

W kolejnym raporcie Najwyższej Izby pochylono się nad działalnością muzeów samorządowych[119]. Mankamentami ich działania były: nieprawidłowa ewidencja oraz inwentaryzacja muzealiów. Zauważono również brak zabezpieczenia na wypadek kradzieży czy pożaru. Wreszcie ostatnim z poważnych zaniechań był brak odpowiednich procedur w przypadku wypożyczania zbiorów do użytku zewnętrznego.

W innym raporcie Najwyższa Izba przyjrzała się działalności instytucji samorządowych w województwie dolnośląskim[120]. Dostrzeżono tam poważne mankamenty na polach zamówień publicznych oraz gospodarki finansowej. Źródłem tego stanu było bagatelizowanie wymogów prawnych przez pracowników instytucji oraz brak

116 Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_23_023_20230523102048168483004 8~02,typ,kk.pdf, Warszawa 1.02.2024 r., s. 8–15.

117 Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum…*, s. 25.

118 Informacja o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnieniem dziedzictwa ruchu „Solidarności"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,30959,vp,34039.pdf, Warszawa 14.07.2025 r., s. 8–18.

119 Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~p_14_083_20140703114353140438783 3~02,typ,kk.pdf, Warszawa 21.05.2015 r., s. 8–9.

120 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25280,vp,28034.pdf, Warszawa 12.10.2021 r., s. 8.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

skutecznej kontroli zarządczej. Na plus można było zaliczyć wysoką (78%) frekwencję na organizowanych przez te instytucje wydarzeniach kulturalnych. Zauważono również skuteczne ominięcie obostrzeń epidemiologicznych poprzez działalność internetową. W zakresie kontroli zarządczej pracownicy NIK stwierdzili brak kompetentnych osób do prowadzenia takich czynności w imieniu organizatora we wszystkich – poza jedną – instytucjach[121]. W zakresie zamówień publicznych kontrolerzy zauważyli: braki w dokumentacji, niepublikowanie planów postępowań czy nierzetelne szacowanie wartości zamówień[122]. Pod względem gospodarki finansowej Najwyższa Izba wskazała na zasadniczo prawidłowe działania. Pozyskiwano bowiem środki w sposób legalny oraz wydawano je celowo. Niewykorzystane środki były na ogół zwracane terminowo[123]. Sporym mankamentem był brak dokumentów wewnętrznych, określających strategię lub procedurę pozyskiwania sponsorów. Pomimo tego najważniejsze instytucje pozyskiwały środki finansowe również i z tych źródeł.

Kolejnym rozważanym przez NIK problemem było wspólne prowadzenie instytucji przez organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego[124]. Narzędziem ku temu była kontrola działania instytucji w województwie kujawsko-pomorskim. Kontrolerzy stwierdzili brak wpływu współzarządzania na efektywność tych instytucji. Czynnikami, które zaciążyły na tej sytuacji, były: brak określenia roli wojewódzkich instytucji kultury, niejasny tryb wyboru instytucji do współzarządzania, niejasny tryb finansowania tychże instytucji oraz brak bodźców skłaniających je do poszerzania oferty kulturalnej. Z tych przyczyn Najwyższa Izba postulowała o powiązanie środków pieniężnych z realizacją celów, wyznaczonych przez dokumenty planowe i wiążące instytucje.

Inną badaną instytucją był Teatr Polski im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy[125]. Kontrolerzy przyjrzeli się szczególnie modernizacji budynku teatralnego. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano na nierzetelne przeprowadzenie procesu przygotowania inwestycji. Skutkiem tych błędów był zbyt wysoki koszt inwestycji oraz wydłużony czas. Głównym mankamentem było zawarcie umowy, która poskutkowała wypłatą wynagrodzenia pomimo braku realizacji robót. Kontrolerzy zarzucili kierownictwu instytucji opóźnienie w nakładaniu kar pieniężnych w sytuacji opóźnień w pracach. Kolejnymi mankamentami było chaotyczne projektowanie oraz brak wzięcia pod uwagę kwestii

121 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 19–20.

122 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 29.

123 Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych…*, s. 37.

124 Informacja o wynikach kontroli: *Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie zachodnio-pomorskim*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-p-14-071-instytucje-kultury-1,typ,k.pdf,

125 Warszawa 7.07.2015 r., s. 5–8. Wystąpienie pokontrolne: *Rozbudowa Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lby~s_24_004_20240927112930172742937 0~id0~01,typ,kj.pdf, Bydgoszcz, 30.09.2024 r., s. 2–8.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

utrzymania obiektu w pracach przygotowawczych. Co więcej, nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za przebudowę obiektu teatralnego.

V. Podsumowanie

Podsumowując zaprezentowane rozważania, należy wyjść od tezy, iż instytucje kultury wpisują się w koncepcję społecznej gospodarki rynkowej w ramach jej społecznego komponentu. Ustrojodawca zdecydował istotnie w art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, że dbanie o zachowanie dorobku kulturowego pokoleń ma być zadaniem i funkcją państwa. Tym samym koncepcja działalności kulturalnej opartej wyłącznie na prywatnym mecenacie nie mieści się w konstytucyjnej aksjologii.

Jako agenda państwa instytucje kultury mogą również prowadzić działalność gospodarczą. Jednak uprawnienie to jest w dużej mierze ograniczone. W konsekwencji tego nie mogą wnosić skargi konstytucyjnej. Choć podmioty te konkurują w pewnym zakresie z innymi podmiotami, ich możliwość konkurowania, a w szczególności ochrony pozycji konkurencyjnej, jest mocno ograniczona. Instytucje kultury są jednostkami publicznymi, co oznacza, iż nie posiadają godności, czyli źródła wszelkich praw i wolności. Ponadto ich zależność finansowa i organizacyjna każe zakwalifikować je do tej kategorii.

Źródłem poznania realnych osiągnięć instytucji kultury są raporty Najwyższej Izby Kontroli. Z ich analizy wynika przeważająco negatywny sposób działania tychże instytucji. Izba dostrzegła wiele nadużyć ze strony pracowników i organów instytucji. Można tu wymienić zawyżanie wynagrodzeń pracowniczych, zbyt duże wydatki czy naruszanie obowiązków informacyjnych, powiązanych z zamówieniami publicznymi. Ponadto nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego okazał się nieskuteczny, gdyż nie dostrzegał problemów związanych z wynagrodzeniami.

Najwyższa Izba dostrzegła również przyczyny trudnej sytuacji w sektorze działalności kulturalnej. Powodowały ją w dużej mierze procesy piractwa internetowego, silnej komercjalizacji oraz popularność seriali telewizyjnych. Instytucje musiały też borykać się z brakami kadrowymi oraz powierzaniem im zadań przekraczających ich siły oraz potencjał materialny.

Do pozytywów w działaniach instytucji kultury warto zaliczyć kreowanie świadomości społecznej, prowadzenie ważnych badań oraz przejawy zainteresowania ich działalnością w postaci wysokiej frekwencji na niektórych dotowanych spektaklach czy seansach.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

mgr Karol Pawłowski

Autor jest magistrem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Do jego zainteresowań naukowych należą: ogólne prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska oraz prawo publiczne gospodarcze. Podczas studiów działał w Kole Administratywistów UJ oraz w Kole Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ.

The author holds a Master's degree in Law from the Jagiellonian University in Krakow. His research interests include: general administrative law, environmental law, and public commercial law. During his studies, he was an active member of the Administrative Law Society of the Jagiellonian University and the Society for the Legal Protection of Cultural Heritage of the Student Legal Association of the Jagiellonian University.

Abstract

Keywords: *public cultural patronage, state business activity, constitutional appeal, administrative supervision, audit by the Supreme Audit Office*

Cultural institutions as a public economic entity

Cultural institutions are part of the Polish constitutional order. However, their business activity is severely restricted. An important restriction is their inability to lodge a constitutional appeal. The institutions' activities have been the subject of many objections raised by the Polish Supreme Audit Office. These concerned deficiencies in supervision and non-compliance with public procurement law.

Bibliografia

1. **Aluchna Maria, Koładkiewicz Izabela,** *Dobre praktyki ładu korporacyjnego. Perspektywa rady nadzorczej*, „Organizacja i Kierowanie" 2018/3
2. **Bliński Michał,** *Publiczne prawo gospodarcze* red. T. Długosz, K. Oplustil, Warszawa 2023
3. **Błudnik Izabela,** *Keynes i postkeynesizm* (w:) M. Ratajczak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, Poznań 2005
4. **Cameron Rondo,** *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Atlanta 1995
5. **Ciapała Jerzy,** *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009
6. **Doroszewski Witold,** *Słownik Języka Polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/sjp/panstwo-II;2497981.html

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

7. **Godłów-Legiędź Janina,** *System naturalnej wolności Adama Smitha* (w:) *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych. Od Catto`s Letters do klasyków anarchizmu*, red. O. Górecki, Łódź 2020
8. **Gołębiowska Anna, Kociołek-Pęksa Anna,** *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne* (w:) „Zeszyty Naukowe SGSP 2018", 2018/67/3, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-412631dc-696a-44e4-87ec-5c0c3673f621/c/3._ZN_SGSP_67_Agnieszka_Go_C5_82_C4_99biowska_2C_Anna_Kocio_C5_82ek-P_C4_99ksa.pdf
9. Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf, Warszawa 13.12.2018 r.
10. Informacja o wynikach kontroli: *Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25280,vp,28034.pdf, Warszawa 12.10.2021 r.
11. Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_14_026_201409291250001411995000~01,typ,kk.pdf, Warszawa 26.08.2015 r.
12. Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_23_023_202305231020481684830048~02,typ,kk.pdf, Warszawa 1.02.2024 r.
13. Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~p_14_083_201407031143531404387833~02,typ,kk.pdf, Warszawa 21.05.2015 r.
14. Informacja o wynikach kontroli: *Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnieniem dziedzictwa ruchu „Solidarności"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,30959,vp,34039.pdf, Warszawa 14.07..2025 r.
15. Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_12_065_201209131535261347543326~01,typ,k.pdf, Warszawa 5.02.2013 r.
16. Informacja o wynikach kontroli: *Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie zachodnio-pomorskim*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-p-14-071-instytucje-kultury-1,typ,k.pdf Warszawa 7.07.2015 r.
17. **Kołaczkowski Bartosz, Ratajczak Małgorzata,** *Uzupełniające źródła finansowania instytucji kultury – działalność gospodarcza (usługi, handel, gospodarowanie mieniem), lokowanie wolnych środków oraz sponsoring*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022/1(10), https://apcz.umk.pl/PBPS/article/download/38653/32451/93449

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9

18. **Krzywoń Adam,** *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo" 2014/11(825)
19. **Legutko Ryszard,** *Spory o kapitalizm*, Kraków 1994
20. **Piątkowski Wiesław,** *Ekonomia polityczna Adama Smitha*, Łódź 2013
21. **Rosati Dariusz,** *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017
22. **Skodlarski Janusz,** *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012
23. **Stiglitz Joseph,** *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004
24. **Strzyczkowski Kazimierz,** *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2023
25. **Szarzec Katarzyna,** *Państwo jako właściciel przedsiębiorstw. Polityka, gospodarka, dziedzictwo historyczne*, Poznań 2022
26. **Szydło Marek,** *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011
27. *Wystąpienie pokontrolne: Rozbudowa Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lby~s_24_004_20240927112930172742937 0~id0~01,typ,kj.pdf, Bydgoszcz, 30.09.2024 r.
28. **Zaradkiewicz Kamil,** *Art. 20 (Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego)* (w:) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, teza 149

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.09.9