

Analiza instytucjonalno-prawna funkcjonowania domów kultury w Polsce



Dokument przygotowany na zlecenie Narodowego Centrum Kultury



**NARODOWE
CENTRUM
KULTURY**

Warszawa, styczeń 2010 r.

Dokument „Analiza instytucjonalno-prawna funkcjonowania domów kultury w Polsce”
opracowany został przez zespół Firmy Doradczej Monika Maziarka

biuro@maziarka.com.pl

www.maziarka.com.pl

33-100 Tarnów, ul. Paderewskiego 6

Tel. (14) 621 06 60

Fax: (14) 621 06 65

Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział I. Analiza środowiska prawnego	5
I.1. Status prawny.....	5
I.2. Gospodarka finansowa domu kultury	6
I.2.1. Dom kultury jako instytucja kultury.....	6
I.2.2. Dom kultury jako jednostka budżetowa	7
I.3. Pracownicy.....	8
I.3.1. Instytucje kultury.....	8
I.3.2. Ustawa o pracownikach samorządowych	9
I.3.3. Placówki oświatowo-wychowawcze.....	11
I.3.4. Zawody w kulturze	12
I.4. Zlecenia zadań publicznych	13
I.5. Infrastruktura kultury	13
I.5.1. Formy dysponowania nieruchomością	13
I.5.2. Dysponent nieruchomości.....	14
I.6. Domy kultury w kontekście prawa autorskiego.....	15
I.7. Dom kultury a biblioteka czyli o rozdzielności instytucji	17
Rozdział II. Wnioski	18

Wstęp

W niniejszym dokumencie przeprowadzono na zlecenie Narodowego Centrum Kultury analizę środowiska prawnego funkcjonowania domów kultury w Polsce. Począwszy od podstawy prawnej funkcjonowania, domy kultury mają różny status, co rodzi konsekwencje w zakresie samodzielności, czy zatrudnienia pracowników. Dokument ma na celu przedstawienie różnic w funkcjonowaniu domów kultury, wynikających z regulacji prawnych i wskazanie braków legislacyjnych.

Rozdział I. Analiza środowiska prawnego

Samorządowe domy kultury w Polsce działają w oparciu o następujące środowisko prawne¹:

- ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 1991 nr 114, poz. 493 z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury, dla których organizatorem jest administracja rządowa lub jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. 1999 nr 26, poz. 234 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświatowym (Dz. U. 1991 nr 95, 425);
- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240);
- ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 nr 223, poz. 1458 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (dz. U. 1982, nr 3, poz. 19);
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. 2004 nr 265, poz. 2644)
- ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. 1974 nr 24, poz. 141);
- ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004, nr 19, poz. 177);
- ustawę z dnia 23. kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, nr 16 poz. 93 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 27 czerwca 1997 o bibliotekach (Dz. U. 1997 nr 85, poz. 539 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 1994 nr 24, poz. 83 z późn. zm.).

I.1. Status prawny

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1). Zadania własne gminy (art. 7 ust. 1 pkt 9) obejmują m.in. sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawa umożliwia gminie tworzenie jednostek organizacyjnych (art. 9 ust. 1) umożliwiających wykonanie zadań. Ustawa nie wskazuje statusu prawnego podmiotów realizujących zadania z zakresu kultury, w tym domów kultury. A zatem możliwe są różne warianty.

Pierwszą opcją jest utworzenie instytucji kultury. Zgodnie z art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, formą organizacyjną działalności kulturalnej jest m.in. dom kultury. Z kolei w art. 9 tej ustawy znajduje się zapis, iż jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Organizator wydaje akt

¹ Stan prawny na 1.01.2010

o utworzeniu instytucji kultury, który to określa jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania (art. 11), a także statut (art. 13). Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Organizator prowadzi rejestr utworzonych przez niego instytucji kultury i dopiero wpis do tego rejestru skutkuje nabyciem osobowości prawnej przez instytucję kultury (art. 14. ust. 1).

Na podstawie obowiązującego ustawodawstwa możliwe jest również inne rozwiązanie polegające na tym, iż gmina nie tworzy instytucji kultury jako odrębnego podmiotu, ale realizacją działalności kulturalnej zajmuje się wydział kultury w strukturze urzędu gminy. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne, gdyż ustawa o samorządzie gminnym definiuje kulturę jako zadanie własne (art. 7 ust. 1 pkt 9) bez wskazania narzędzi realizacji. Wówczas status prawny takiego domu kultury działającego w strukturze urzędu gminy sprowadza się do statusu prawnego samego urzędu – jest to zatem samorządowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, dla której podstawą prawną funkcjonowania jest art. 9 ustawy o samorządzie gminnym.

Ostatni trzeci wariant to funkcjonowanie domu kultury w systemie oświatowym na podstawie ustawy o systemie oświaty. Ustawa definiuje placówki oświatowo-wychowawcze jako te, które umożliwiają rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego (art. 3 pkt 3). Ustawa, placówek tych nie definiuje jako domy kultury, jednakże w praktyce działając w obszarze zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży przyjmują one nazwę młodzieżowego domu kultury czy pałacu młodzieży. Istotną różnicą pomiędzy domem kultury działającym w oparciu o ustawę oświatową, a domem kultury działającym w oparciu o ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest to, iż te pierwsze jednostki funkcjonują w systemie oświaty, a zatem inna jest podstawa prawna funkcjonowania.

Podsumowując status prawny, dom kultury może mieć swoją podstawę prawną w:

- ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – wówczas jest to instytucja kultury;
- ustawie o samorządzie gminnym – wówczas dom kultury funkcjonuje w strukturach urzędu gminy jako samorządowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej;
- ustawie o systemie oświaty – wówczas dom kultury stanowi placówkę oświatowo-wychowawczą.

W zależności od statusu prawnego domu kultury inne są zasady jego funkcjonowania. Przede wszystkim należy jednak podkreślić, iż wyłącznie instytucje kultury posiadają osobowość prawną. Pozostałe dwie formy, w których funkcjonują domy kultury to jednostki budżetowe bez osobowości prawnej.

I.2. Gospodarka finansowa domu kultury

W związku z tym, że ustawa o finansach publicznych inaczej reguluje gospodarkę finansową instytucji kultury i jednostki budżetowej (do której zaliczany jest zarówno urząd gminy, jak i placówka oświatowo-wychowawcza) poniżej przedstawiono zasady gospodarki finansowej z uwzględnieniem statusu prawnego domów kultury.

I.2.1. Dom kultury jako instytucja kultury

Zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dom kultury jak inne instytucje kultury prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, a podstawą tej gospodarki jest plan działalności instytucji kultury (art. 27). Plan działalności instytucji kultury zawiera, w miarę potrzeb: plan usług, plan przychodów i kosztów, plan remontów i konserwacji środków trwałych, plan inwestycji, a w tym inwestycji kapitałowych.

Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240) samorządowy dom kultury będąc instytucją kultury stanowi jednostkę sektora finansów publicznych (art. 9 pkt. 13 ustawy). Jako osoby prawnej, podstawą jej utworzenia jest odrębna ustawa, tj. ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 30 ust. 1 ustawy), jednakże gospodarka finansowa domu kultury musi uwzględniać przepisy ustawy o finansach publicznych.

Samorządowy dom kultury uzyskuje dotację od organizatora, która jest ujęta w planie finansowym. Jest to dotacja podmiotowa. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dotacja podmiotowa obejmuje środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej (art. 131). Ponadto samorządowy dom kultury może otrzymać dotację celową na określone zadanie. Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje celowe są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Przeznaczenie dotacji celowej (art. 127 ust. 1) to m.in. finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, a także kosztów realizacji inwestycji. Ponadto dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na realizację np. programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy czy współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Prawo nie wskazuje w jaki sposób dom kultury ma przedstawić zapotrzebowanie na dotację organizatora na kolejny rok działalności (np. w postaci projektu planu finansowego domu kultury). Ustawa o finansach publicznych wskazuje jedynie na budżet jednostki samorządu terytorialnego uwzględniający dotację podmiotową dla domu kultury. W związku z tym to praktyka reguluje komunikację na linii dom kultury – jednostka samorządu terytorialnego w zakresie wielkości dotacji podmiotowej. Regułą jest jednak, że przyznawana dotacja jest niższa od propozycji przedkładanej przez dom kultury.² Dotacja ta pokrywa koszty działalności podstawowej w zakresie dotyczącym eksploatacji budynków, wynagrodzeń itp. Natomiast w niewielkim procencie pokrywa koszty działalności merytorycznej tj. organizację wydarzeń kulturalnych. W tym zakresie domy kultury ubiegają się o dotacje celowe z różnych instytucji zewnętrznych, co niejednokrotnie powoduje konieczność odwołania wydarzenia (jeżeli dotacja nie została uzyskana) lub zmniejszenia jego zakresu (jeżeli wielkość dotacji jest mniejsza od oczekiwanej).

I.2.2. Dom kultury jako jednostka budżetowa

² „ZOOM na domy kultury”. Raport – diagnoza domów kultury w województwie mazowieckim

Urząd gminy jako samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, stanowi w myśl ustawy o finansach publicznych jednostkę budżetową (art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Placówki oświatowo-wychowawcze stanowią zgodnie z art. 79 ustawy o systemie oświaty również jednostki budżetowe. Zasady gospodarki finansowej określają przepisy ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nie posiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio: dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki budżetowe działają na podstawie statutu (art. 11 ust. 2). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Podstawowa różnica pomiędzy domem kultury działającym w strukturze urzędu gminy a placówką oświatowo-wychowawczą jest taka, iż ten pierwszy stanowi jedynie fragment całości, jaką jest cały urząd i – jako wydział – ma bardzo ograniczony wpływ na kształt planu dochodów i wydatków. Natomiast placówka oświatowa jako odrębna jednostka budżetowa sama tworzy swój plan dochodów i wydatków.

I.3. Pracownicy

Zatrudnienie pracowników w domach kultury ma różną podstawę prawną w zależności od statusu domu kultury. I tak:

- w instytucjach kultury, dla których podstawą prawną jest ustawa o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej podstawą prawną jest Kodeks pracy z niewielkimi zmianami wynikającymi z ustawy;
- w urzędach gmin, w których wydział stanowi dom kultury, realizując w ten sposób zadanie własne gminy, podstawą zatrudnienia jest ustawa o pracownikach samorządowych;
- w placówkach oświatowo-wychowawczych zastosowanie ma zarówno ustawa o pracownikach samorządowych, jak i ustawa – Karta nauczyciela w zależności od statusu pracownika.

I.3.1. Instytucje kultury

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawiera zapisy odnoszące się do pracowników instytucji kultury. Ogólną zasadą jest stosowanie do tych pracowników Kodeksu pracy. Jednakże niektóre rozwiązania zawarte w ustawie, stanowiąc regulację szczególną w stosunku do Kodeksu pracy, należy stosować przed Kodeksem pracy. Różnice dotyczą czasu pracy i okresu rozliczeniowego czasu pracy.

Zgodnie z art. 26 b ustawy okres rozliczeniowy czasu pracy w instytucji kultury może, z uzasadnionych przyczyn dotyczących organizacji pracy oraz pod warunkiem przestrzegania ogólnych zasad dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, zostać przedłużony do 12 miesięcy.

Zgodnie z Kodeksem pracy okres rozliczeniowy nie powinien przekraczać 4 miesięcy. Przedłużenie okresu rozliczeniowego dla pracowników instytucji kultury ma na celu zwiększenie

elastyczności zatrudnienia i możliwości rozliczenia czasu pracy w perspektywie 12 miesięcy, a nie 4 miesięcy.

W art. 139 Kodeksu pracy zapisano iż, „Jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, może być stosowany system przerywanego czasu pracy według z góry ustalonego rozkładu przewidującego nie więcej niż jedną przerwę w pracy w ciągu doby, trwającą nie dłużej niż 5 godzin.” Natomiast art. 26 c ustawy potwierdza zastosowanie tego przepisu do pracowników instytucji kultury.

Do pracowników instytucji kultury nie ma zastosowania zapis Kodeksu pracy z art. 151¹² zdanie pierwsze: Pracownik pracujący w niedzielę powinien korzystać co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy.

Zapisy szczególne dotyczące pracowników instytucji kultury zawarte w ustawie, mają na celu zwiększenie elastyczności zatrudnienia i uwzględnienie sezonowości pracy artystów.

Ponadto istotne z punktu widzenia zatrudnienia w domach kultury jest rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury, dla których organizatorem jest administracja rządowa lub jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. 1999 nr 26, poz. 234 z późn. zm). Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, ma ono zastosowanie m.in. do domów kultury.

Do stażu pracy wymaganego do zajmowania określonych stanowisk w instytucjach kultury zalicza się okresy zatrudnienia nie tylko w instytucjach kultury, ale również w urzędach organów administracji rządowej lub samorządowej na stanowiskach do spraw działalności kulturalnej, a także w innych instytucjach prowadzących działalność kulturalną (§ 4 rozporządzenia). A zatem do stażu pracy wliczać się będzie zatrudnienie w każdej instytucji prowadzącej działalność kulturalną bez względu na jej status prawny, w tym również w wydziale kultury urzędu gminy czy w placówkach oświatowo-wychowawczych stanowiących młodzieżowy dom kultury.

W załączniku nr 1 do rozporządzenia, zdefiniowane zostały niezbędne wymagania kwalifikacyjne do pracy na określonym stanowisku w domu kultury tj.

- głównego instruktora,
- starszego instruktora, instruktora, młodszego instruktora,
- głównego instruktora artystycznego, starszego instruktora artystycznego, instruktora artystycznego, młodszego instruktora artystycznego,
- głównego instruktora zespołu zainteresowań, starszego instruktora zespołu zainteresowań, instruktora zespołu zainteresowań, młodszego instruktora zespołu zainteresowań.

Wśród wymogów stawianych poszczególnym stanowiskom w instytucjach kultury pojawia się określony poziom wykształcenia, a także w niektórych przypadkach konieczność ukończenia Instruktorskiego Kursu Kwalifikacyjnego czy studium animatorów kultury. W załączniku nr 6 do rozporządzenia

I.3.2. Ustawa o pracownikach samorządowych

Pracownicy domów kultury działających jako wydział urzędu gminy są pracownikami samorządowymi zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych (art. 2 pkt 3).

Zgodnie z art. 4 ust. ustawy pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
- doradców i asystentów;
- pomocniczych i obsługi.

Pracownikiem samorządowym może być osoba, która jest obywatelem polskim, ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych oraz posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku (art. 6 ust. 1). Dodatkowo, w przypadku stanowisk urzędniczych, pracownik musi posiadać co najmniej wykształcenie średnie, nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe i musi cieszyć się nieposzlakowaną opinią (art. 6 ust. 3). W przypadku stanowisk kierowniczych konieczny jest dodatkowo co najmniej trzyletni staż pracy (lub prowadzenie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku) oraz wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia (art. 6 ust. 4).

Nabór na wolne stanowiska urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny (art. 11 ust. 1), a ogłoszenie umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej (art. 13 ust.1).

Umowa o pracę może być zawarta na czas określony lub nieokreślony (art. 16). Kodeks pracy przewiduje dodatkową możliwość zatrudnienia na czas wykonywanej pracy (art. 24 ust. 1 Kodeksu Pracy), której nie zawiera ustawa o pracownikach samorządowych.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie (art. 27).

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30). Naruszenie zakazu powoduje rozwiązanie bez wypowiedzenia stosunku pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy tj. z winy pracownika.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym zobowiązany jest złożyć oświadczenie o prowadzonej działalności gospodarczej oraz o stanie majątkowym (art. 31 i 32).

Pracownicy samorządowi korzystają z szerszego wachlarza uprawnień z zakresu wynagrodzenia:

- pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 36 ust. 2);
- pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4);
- pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny (art. 36 ust. 5).

Z drugiej strony maksymalne wynagrodzenie pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych ograniczone jest tzw. ustawą kominową i nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 37 ust. 3).

I.3.3. Placówki oświatowo-wychowawcze

W młodzieżowych domach kultury tworzonych w oparciu o ustawę o systemie oświaty zatrudnieni są:

- o pracownicy pedagogiczni będący nauczycielami w rozumieniu ustawy o systemie oświaty oraz
- o inni pracownicy, których status prawny określają przepisy ustawy o pracownikach samorządowych (art. 5 d ustawy o systemie oświaty).

Status pracowników samorządowych został przedstawiony we wcześniejszym punkcie, natomiast w tym miejscu przedstawiony zostanie status prawny nauczycieli określony ustawą – Karta nauczyciela.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która:

- o posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje;
- o przestrzega podstawowych zasad moralnych;
- o spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu.

Karta nauczyciela tworzy hierarchię stopni awansu zawodowego (nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany) uzależnionych od określonych w ustawie wymagań kwalifikacyjnych

Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy na czas określony lub nieokreślony, a w przypadku nauczycieli mianowanych i dyplomowanych na podstawie mianowania. Stosunek pracy nawiązuje się w postaci mianowania jeżeli nauczyciel:

- o posiada obywatelstwo polskie, z tym że wymóg ten nie dotyczy obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- o ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z praw publicznych;
- o nie toczy się przeciwko niemu postępowanie karne lub dyscyplinarne, lub postępowanie o ubezwłasnowolnienie;
- o nie był karany za przestępstwo popełnione umyślnie;
- o posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania danego stanowiska;

Pracownik o statusie nauczyciela korzysta z szerszego zakresu uprawnień dotyczących wynagrodzenia. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Wynagrodzenie nauczyciela składa się z:

- o wynagrodzenia zasadniczego;
- o dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- o wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- o nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość

dodatkw odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (art. 30 ust. 2).

Zgodnie z art. 42 ust. 3 tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli pałaców młodzieży, młodzieżowych domów kultury wynosi 18 godzin.

Nauczycielom zatrudnionym w placówkach, w których nie są przewidziane ferie szkolne, przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych w czasie ustalonym w planie urlopów (art. 64 ust. 3).

I.3.4. Zawody w kulturze

Na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 nr 99, poz. 1001) wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. 2004 nr 265, poz. 2644). Rozporządzenie określa klasyfikację zawodów i specjalności dla rynku pracy, która służy ujednoczeniu nazewnictwa zawodów i specjalności występujących na rynku pracy i jest stosowana m.in. w zakresie gromadzenia danych czy prowadzenia badań. Klasyfikacja została opracowana na podstawie Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów ISCO-88, przyjętego na XIV Międzynarodowej Konferencji Statystyków Pracy w Genewie w 1987 r. oraz jego nowej edycji z 1994 r. tzw. ISCO-88 (COM) dostosowanej do potrzeb Unii Europejskiej.

Zawody związane z kulturą zostały zaklasyfikowane do grupy „specjaliści”. Grupa „specjaliści” obejmuje zawody, wymagające posiadania wysokiego poziomu wiedzy zawodowej, umiejętności oraz doświadczenia w zakresie nauk technicznych, przyrodniczych, społecznych, humanistycznych i pokrewnych. Głównym zadaniem tych zawodów jest wdrażanie do praktyki koncepcji i teorii naukowych lub artystycznych, powiększanie dotychczasowego stanu wiedzy poprzez badania i twórczość oraz systematyczne nauczanie w tym zakresie. Do grupy „specjaliści” zaliczono m.in. takie zawody jak:

- kulturoznawca,
- pedagog,
- literaci, dziennikarze i pokrewni (dziennikarz, edytor materiałów źródłowych, fotoedytor, krytyk artystyczny, pisarz, redaktor programowy, redaktor wydawniczy, scenarzysta, pozostali literaci, dziennikarze i pokrewni);
- artyści plastycy (artysta fotografik, artysta grafik, artysta malarz, artysta rzeźbiarz, konserwator dzieł sztuki, kostiumograf, projektant wzornictwa przemysłowego, scenograf, pozostali artyści plastycy);
- kompozytorzy, artyści muzycy i śpiewacy (artysta muzyk instrumentalista, artysta muzyk wokalista, dyrygent, kompozytor, muzyk reżyser dźwięku, muzykolog, pozostali kompozytorzy, artyści muzycy i śpiewacy);
- choreografowie i tancerze baletowi;
- producenci, organizatorzy produkcji filmowej i telewizyjnej, reżyserzy, aktorzy i pokrewni (aktor, asystent reżysera filmowego, kierownik produkcji filmowej i telewizyjnej, operator obrazu, realizator programu telewizyjnego, reżyser filmowy, reżyser teatralny (dramatu), reżyser telewizyjny, producent filmowy, pozostali producenci, organizatorzy produkcji filmowej i telewizyjnej, reżyserzy, aktorzy i pokrewni);

- twórcy ludowi.

Poza tym wykazem znalazł się zawód „animator kultury” zaklasyfikowany do grupy „technicy i inny średni personel”. Jest to grupa obejmująca zawody wymagające wiedzy, umiejętności i doświadczenia niezbędnych do wykonywania głównie prac technicznych i podobnych związanych z badaniem i stosowaniem naukowych oraz artystycznych koncepcji i metod działania. Planowana jest zmiana nazwy zawodu z „animator kultury” na „animator kultury i dziedzictwa narodowego”.

I.4. Zlecenia zadań publicznych

W związku z tym, że wszystkie domy kultury bez względu na status należą do sektora finansów publicznych, każdy w takim samym stopniu stosuje ustawę Prawo zamówień publicznych. Różnice związane ze statusem prawnym przekładają się na samodzielność podmiotu. I tak instytucje kultury są w pełni samodzielne i same decydują o procedurach wynikających z ustawy (w zakresie, w jakim mogą decydować zgodnie z ustawą). Domy kultury działające na zasadzie wydziału urzędu gminy mają najmniejszą samodzielność, gdyż stanowią część planu dochodów i wydatków całego urzędu. Natomiast młodzieżowe domy kultury działające na ogół w oparciu o ustawę o systemie oświaty również nie są tak samodzielne, jak instytucje kultury, niemniej jednak ich samodzielność finansowa jest większa niż w przypadku wydziału urzędu gminy. Placówki oświatowo-wychowawcze dysponują swoim planem dochodów i wydatków, w przeciwieństwie do domu kultury działającego w strukturze urzędu gminy, który dysponuje tylko niewielką częścią planu całego urzędu.

A zatem samodzielność w zakresie zamówień publicznych jest konsekwencją samodzielności w zakresie gospodarki finansowej.

I.5. Infrastruktura kultury

Kwestie formalne związane z infrastrukturą kultury należy rozpatrywać w dwóch kontekstach:

1. form dysponowania nieruchomością bez względu na status prawny domu kultury;
2. dysponenta nieruchomości, co uwzględnia kwestie statusu prawnego domu kultury.

I.5.1. Formy dysponowania nieruchomością

Ustawa z dnia 23. kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, nr 16 poz. 93 z późn. zm.) przewiduje następujące formy dysponowania nieruchomością:

- o własność (art. 140 i następne Kodeksu cywilnego);
- o współwłasność (art. 195 i następne Kodeksu cywilnego);
- o użytkowanie wieczyste (art. 232 i następne Kodeksu cywilnego);
- o ograniczone prawa rzeczowe (art. 244 i następne Kodeksu cywilnego);
- o stosunek zobowiązaniowy (art. 353 i następne Kodeksu cywilnego);

Ponadto możliwość władania nieruchomością samorządową przez samorządową jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w formie trwałego zarządu przewiduje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.). Do trwałego zarządu stosuje się pomocniczo przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Należy podkreślić, iż trwały zarząd może zostać ustanowiony jedynie na rzecz jednostki organizacyjnej, a nie osoby prawnej. A zatem ta forma dysponowania nieruchomością nie może dotyczyć nieruchomości będącej we władaniu instytucji kultury, która jest osobą prawną. Trwały

zarząd może zostać ustanowiony na rzecz urzędu gminy czy placówki oświatowo-wychowawczej, które są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej.

Wszystkie wskazane formy dysponowania nieruchomością umożliwiają korzystanie z nieruchomości przez podmiot nią dysponujący. Zakres korzystania uzależniony jest od podstawy prawnej oraz konkretnych zapisów w umowie/akcie administracyjnym.

Konsekwencją formy i zakresu dysponowania nieruchomością są uprawnienia dysponenta. W tym miejscu należy podkreślić, iż aby przeprowadzać prace inwestycyjne na terenie nieruchomości, dysponent musi takie uprawnienie posiadać. Jest to szczególnie istotne w przypadku ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne dla projektów inwestycyjnych – wówczas konieczne jest nie tylko samo dysponowanie nieruchomością, ale również dysponowanie nią na cele budowlane. Oznacza to, że albo tytuł prawny sam w sobie upoważnia do prowadzenia takich prac (np. własność) albo w akcie prawnym będącym podstawą dysponowania znajduje się odpowiedni zapis (np. wynajem nieruchomości).

I.5.2. Dysponent nieruchomości

Drugą kwestią wartą rozważenia jest podmiot dysponujący nieruchomością. Możliwości jest bardzo dużo w zależności od statusu prawnego dysponenta.

Instytucje kultury są osobami prawnymi. A zatem możliwa jest każda forma dysponowania nieruchomością przewidziana w Kodeksie cywilnym, począwszy od własności czy współwłasności nieruchomości dających największe uprawnienia poprzez pozostałe formy. Należy jednak pamiętać, iż pozostałe formy zawsze dają bardziej ograniczone możliwości niż własność, gdyż pełnię uprawnień posiada właściciel nieruchomości. Właścicielem może być zarówno organizator instytucji kultury (np. samorząd), jak również każdy inny podmiot publiczny lub prywatny. Nie jest natomiast możliwe ustanowienie trwałego zarządu na rzecz instytucji kultury, gdyż ta forma dysponowania nieruchomością może być ustanowiona wyłącznie dla jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

Urząd gminy jako samorządowa jednostka nieposiadająca osobowości prawnej może dysponować nieruchomością. Należy natomiast pamiętać, iż rozważany w niniejszym opracowaniu status domu kultury, to w istocie wydział kultury urzędu gminy. A zatem wydział jako element struktury organizacyjnej urzędu gminy nie może być podmiotem praw i obowiązków w obrocie prawnym, w tym również dysponentem nieruchomości.

Placówka oświatowo-wychowawcza może dysponować nieruchomością na zasadach trwałego zarządu. Jako podmiot nie posiadający osobowości prawnej nie może być właścicielem nieruchomości.

Na podstawie art. 14a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej tworzy się wykaz obiektów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w których prowadzona jest, jako podstawowa, działalność kulturalna, lub które dla takiej działalności zostały wybudowane i nie mogą być przeznaczone do prowadzenia wyłącznie innej działalności podstawowej. Uzasadnieniem dla dokonania wpisu obiektu do tego wykazu jest jego znaczenie dla kultury narodowej, prowadzona w nim działalność lub cel, dla którego obiekt został wybudowany.

Z powyższego przepisu wynika, iż do wykazu mogą zostać wpisane wyłącznie obiekty, których właścicielem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Ponadto

w obiekcie tym jako podstawowa musi być prowadzona działalność kulturalna. A zatem instytucja kultury lub placówka oświatowo-wychowawcza, której podstawowym celem jest działalność kulturalna, dysponująca nieruchomością nie będzie jej właścicielem, ale będzie dysponentem w oparciu o inną podstawę prawną niż własność.

I.6. Domy kultury w kontekście prawa autorskiego

Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych definiuje przedmiot prawa autorskiego oraz zakres ochrony. A zatem przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (art. 1). Utworem mogą być książki, obrazy, fotografie czy inne formy twórczej działalności człowieka. Nie ma przy tym znaczenia wiek czy zdolność do czynności prawnych. W związku z tym również np. rysunki dziecięce objęte są ochroną prawa autorskiego.

Działalność domu kultury może dotyczyć wielu obszarów aktywności człowieka. A zatem zarówno prace dzieci, jak również występy zespołów artystycznych czy wystawy fotograficzne będą objęte ochroną prawa autorskiego. W praktyce oznacza to zasadniczo uzyskanie zgody autora (lub innego dysponenta majątkowych praw autorskich) na korzystanie i rozporządzanie utworem. Dom kultury nie nabywa „automatycznie” uprawnień do korzystania z utworu, tylko dlatego że jest organizatorem określonych zajęć. Od tej ogólnej zasady istnieją wyjątki, które przedstawiono poniżej w ramach tzw. dozwolonego użytku.

Ustawa definiuje dozwolony użytek i jego zakres, a więc sytuacje w których można bez zgody autora (lub innego dysponenta majątkowych praw autorskich) korzystać z utworu już rozpowszechnionego. Ustawa stwarza możliwość niektórym podmiotom korzystania z utworów już rozpowszechnionych bez zgody twórców. W przypadku domów kultury dotyczy to tylko tych podmiotów, które działają jako instytucje oświatowe. I tak zgodnie z art. 27 instytucje naukowe i oświatowe mogą, w celach dydaktycznych lub prowadzenia własnych badań, korzystać z rozpowszechnionych utworów w oryginale i w tłumaczeniu oraz sporządzać w tym celu egzemplarze fragmentów rozpowszechnionego utworu. Ustawa nie wspomina w ogóle o instytucjach kultury jako takich. Jedynie biblioteki wskazane zostały w ustawie, otrzymując dodatkowe możliwości. Biblioteki, archiwa i szkoły mogą: udostępniać nieodpłatnie, w zakresie swoich zadań statutowych, egzemplarze utworów rozpowszechnionych; sporządzać lub zlecać sporządzanie egzemplarzy rozpowszechnionych utworów w celu uzupełnienia, zachowania lub ochrony własnych zbiorów; udostępniać zbiory dla celów badawczych lub poznawczych za pośrednictwem końcówek systemu informatycznego (terminali) znajdujących się na terenie tych jednostek (art. 28).

Ponadto ustawa definiuje dozwolony użytek w kontekście przedmiotowym, a więc określonych sytuacji, w których z uwagi na cel można korzystać z utworów już rozpowszechnionych bez zgody w twórcy. I tak m.in.:

- wolno w sprawozdaniach o aktualnych wydarzeniach przytaczać utwory udostępniane podczas tych wydarzeń, jednakże w granicach uzasadnionych celem informacji (art. 26);
- wolno przytaczać w utworach stanowiących samoistną całość urywki rozpowszechnionych utworów lub drobne utwory w całości, w zakresie uzasadnionym wyjaśnieniem, analizą krytyczną, nauczaniem lub prawami gatunku twórczości (art. 29 ust. 1);

- wolno w celach dydaktycznych i naukowych zamieszczać rozpowszechnione drobne utwory lub fragmenty większych utworów w podręcznikach i wypisach (art. 29 ust. 2)
- wolno nieodpłatnie wykonywać publicznie rozpowszechnione utwory podczas ceremonii religijnych, imprez szkolnych i akademickich lub oficjalnych uroczystości państwowych, jeżeli nie łączy się z tym osiągnięcie pośrednio lub bezpośrednio korzyści majątkowych i artyści wykonawcy nie otrzymują wynagrodzenia, z wyłączeniem imprez reklamowych, promocyjnych lub wyborczych (art. 31);
- właściciel egzemplarza utworu plastycznego może go wystawiać publicznie, jeżeli nie łączy się z tym osiągnięcie korzyści majątkowych (art. 32 ust. 1);
- wolno rozpowszechniać utwory wystawione w publicznie dostępnych zbiorach, takich jak muzea, galerie, sale wystawowe, lecz tylko w katalogach i w wydawnictwach publikowanych dla promocji tych utworów (art. 33 pkt 2);
- wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli to korzystnie odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia, nie ma zarobkowego charakteru i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia (art. 33¹);
- wolno w celu reklamy wystawy publicznej lub publicznej sprzedaży utworów korzystać z egzemplarzy utworów już rozpowszechnionych, w zakresie uzasadnionym promocją wystawy lub sprzedaży, z wyłączeniem innego handlowego wykorzystania (art. 33¹);

Korzystając z utworu w granicach dozwolonego użytku należy pamiętać o tym, aby uwzględniając istniejące możliwości wymienić imię i nazwisko twórcy oraz źródło (art. 34).

I.7. Dom kultury a biblioteka czyli o rozdzielności instytucji

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej definiuje w art. 2 formy organizacyjne prowadzonej działalności kulturalnej, w tym m.in. domy kultury i biblioteki. Z regulacji tej wynika, iż zamierzeniem ustawodawcy było rozdzielenie tych dwóch form organizacyjnych. Jednakże z drugiej strony należy mieć na względzie, iż tylko biblioteki posiadają odrębną regulację prawną i definicję ustawową. Takiej definicji nie posiadają domy kultury (o czym wspomniano na początku niniejszego opracowania).

Zgodnie z ustawą z dnia 27 czerwca 1997 o bibliotekach (Dz. U. 1997 nr 85, poz. 539 z późn. zm) biblioteki są organizowane m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2). Biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki (art. 10). Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu (art. 11), natomiast podstawą funkcjonowania biblioteki wchodzącej w skład innej jednostki jest regulamin nadany przez kierownika tej jednostki (art. 12). Status biblioteki publicznej posiada natomiast biblioteka jednostki samorządu terytorialnego zorganizowana w formie instytucji kultury (art. 18 ust. 2).

A zatem biblioteka działająca w strukturze innej instytucji kultury np. domu kultury posiada status biblioteki zgodnie z ustawą o bibliotekach jeżeli w regulaminie domu kultury została wyraźnie wyodrębniona. Oczywiście biblioteka może również działać na zasadzie absolutnej odrębności. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby dom kultury realizował cele biblioteki bez wyraźnego wyodrębnienia tejże w regulaminie. Należy jednak w takiej sytuacji pamiętać, iż z formalnego punktu widzenia nie będzie to biblioteka. W tym miejscu należy wspomnieć o ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, które daje prawo nieodpłatnego udostępniania utworów już rozpowszechnionych np. różnych publikacji bez zgody twórcy w ramach dozwolonego użytku wyłącznie bibliotekom, szkołom i archiwom. A zatem do skorzystania z tego uprawnienia konieczne jest wyodrębnienie biblioteki czy to w formie odrębnego podmiotu czy to w regulaminie. Fakt świadczenia usług o charakterze bibliotecznym przez dom kultury nie upoważnia do korzystania z powyższego zapisu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Rozdział II. Wnioski

Pierwszym podstawowym wnioskiem i jednocześnie problemem wynikającym z dotychczasowych regulacji prawnych jest **brak definicji domu kultury**.

Żadna ustawa nie definiuje domu kultury. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stwierdza jedynie, iż jest to jedna z form organizacyjnych działalności kulturalnej, natomiast nie wskazuje różnic ani definicji poszczególnych form organizacyjnych. A zatem ich zdefiniowanie jest ograniczone wyłącznie do form organizacyjnych mających swoją podstawę prawną w innych ustawach np. biblioteki czy muzea. Poza definicją pozostają m.in. domy kultury. Biorąc pod uwagę praktyczny wymiar funkcjonowania domów kultury tj. bardzo szeroki zakres działań i brak specjalizacji (jak np. w przypadku teatrów czy operetek), trudno jest określić czym jest dom kultury. Konsekwencją tego faktu jest brak szczegółowych regulacji odnoszących się do domów kultury.

Środowisko prawne nie odnosi się również do poziomu funkcjonowania domów kultury (czy nawet szerzej instytucji kultury) tzn. **brakuje zakreślenia granic funkcjonowania ośrodków/ domów kultury o charakterze lokalnym czy regionalnym**.

Kolejnym problemem domów kultury jest fakt różnych podstaw prawnych uzasadniających funkcjonowanie praktycznie tych samych instytucji. W niniejszym dokumencie przedstawiono porównanie funkcjonowania domów kultury w oparciu o:

- o ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jako instytucje kultury;
- o ustawę o samorządzie gminnym, jako samorządowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej (a raczej jako fragment tej jednostki) tj. w strukturach urzędu gminy;
- o ustawę o systemie oświaty jako placówka oświatowo-wychowawcza.

Podstawowe cechy wynikające z tego porównania przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Porównanie środowiska prawnego domów kultury w zależności od statusu prawnego

Status instytucji Zakres regulacji	Instytucja kultury	Samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej	Placówka oświatowo-wychowawcza
Podstawa prawna funkcjonowania	Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej	Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa o systemie oświaty
Gospodarka finansowa	Osoba prawna	Fragment jednostki budżetowej (wydział urzędu gminy)	Jednostka budżetowa
	Samodzielny plan finansowy instytucji	Jako wydział urzędu gminy, dom kultury wpływa jedynie na fragment planu dochodów i wydatków całego urzędu.	Plan dochodów i wydatków placówki. Jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego
Pracownicy	Kodeks pracy oraz zmiany wynikające z ustawy o prowadzeniu i organizacji	Pracownicy mają status pracowników samorządowych	Do nauczycieli (pracowników pedagogicznych) stosuje się

Status instytucji Zakres regulacji	Instytucja kultury	Samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej	Placówka oświatowo-wychowawcza
	działalności kulturalnej w zakresie przede wszystkim czasu pracy i okresu rozliczeniowego czasu pracy.		Kartę nauczyciela.
Prawa autorskie	Stosowanie ustawy na zasadach ogólnych za wyjątkiem bibliotek, które posiadają specjalne uprawnienia	Stosowanie ustawy na zasadach ogólnych	Jako instytucja oświatowa dom kultury może korzystać w celach dydaktycznych lub prowadzenia własnych badań, z rozpowszechnionych utworów w
Zamówienia publiczne	Stosowanie Prawa zamówień publicznych. Zakres samodzielności uzależniony jest od samodzielności w zakresie gospodarki finansowej.		
Dysponowanie nieruchomością	Wszelkie formy dysponowania przewidziane w Kodeksie cywilnym	Brak możliwości dysponowania nieruchomością jako wydział urzędu gminy.	Trwały zarząd

Źródło: opracowanie własne

Wnioski płynące z tego porównania to przede wszystkim nierówne traktowanie instytucji w praktyce działających w podobnym zakresie. Domy kultury działające jako wydział w strukturze urzędu gminy, a także placówki oświatowo-wychowawcze mają zdecydowanie mniejszą samodzielność w zakresie gospodarki finansowej niż instytucje kultury. Instytucje kultury mogą samodzielnie ubiegać się np. o środki unijne, czego nie może w ogóle zrobić dom kultury działające w strukturze urzędu gminy, natomiast dom kultury jako placówka oświatowo-wychowawcza ma mocno ograniczone możliwości. A zatem problemem jest **brak samodzielności lub dużej jej ograniczenie w dziedzinie gospodarki finansowej dla domów kultury nie działających jako instytucje kultury. Konsekwencją tego jest analogiczna samodzielność lub jej brak w obszarze zamówień publicznych.**

O domach kultury, a nawet szerzej o instytucjach kultury w ogóle, nie wspomina prawo autorskie. W tej regulacji pojawiają się natomiast biblioteki, archiwa i szkoły mogące w ramach dozwolonego użytku m.in. udostępniać nieodpłatnie egzemplarze utworów rozpowszechnionych. Wskazanie w prawie autorskim bibliotek jest możliwe m.in. z uwagi na ustawę o bibliotekach definiujących tę formę prowadzenia działalności kulturalnej. **Brak definicji domów kultury uniemożliwia nieodpłatne udostępnianie czy prezentowanie utworów już rozpowszechnionych (np. zdjęć na wystawie czy książek) bez zgody twórcy (w ramach dozwolonego użytku).** Natomiast mogą skorzystać z takiej możliwości domy kultury działające jako placówki oświatowo-wychowawcze definiowane w niektórych ustawach szerzej jako szkoły.

Następnym problemem jest zatrudnianie pracowników. W przypadku gdy podstawą zatrudnienia jest ustawa o pracownikach samorządowych (dotyczy to domów kultury działających w strukturze urzędu gminy oraz pracowników nie będących nauczycielami w placówkach oświatowo-wychowawczych) zakres praw i obowiązków jest zupełnie inny niż w przypadku instytucji kultury. **Ustawa o pracownikach samorządowych narzuca wiele wymogów niezbędnych do zatrudnienia pracownika. W przypadku pedagogicznych pracowników placówek oświatowo-wychowawczych niezbędne jest natomiast dostosowanie stawianych pracownikom wymogów do Karty nauczyciela. Z kolei zatrudnienie w instytucjach kultury powoduje konieczność stosowania**

wymagań kwalifikacyjnych określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r.