



PN.4131.43.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Gietrzwałd Nr X/77/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Gietrzwałdzie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Gietrzwałdzie – w jedną instytucję kultury, w części obejmującej :

- § 1 - § 4 uchwały, w zakresie dotyczącym występujących w treści tych przepisów sformułowań : „i Sportu” (nazwa instytucji) oraz „iS”(skrót nazwy instytucji)
- § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „rozwijanie sportu”
- przepisy załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym występujących w treści tych przepisów sformułowań : „i Sportu” (nazwa instytucji) oraz „iS”(skrót nazwy instytucji)
- zawartą w treści załącznika nr 1 do uchwały, preambułę statutu, w zakresie dotyczącym sformułowania „rozwój sportu”
-
- § 2 pkt. 4 załącznika nr 1 do uchwały
- § 5 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „sportowe i rekreacyjne”
- § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „sportu”
- § 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „rozwijanie sportu”
- § 7 ust. 1 lit. c załącznika nr 1 do uchwały
- § 7 ust. 2 lit. e załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „i sportu”
- § 7 ust. 2 lit. h załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „i sportowych”
- § 7 ust. 2 lit. l załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „sportowych i rekreacyjnych”
- § 7 ust. 2 lit. m załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „turystyki i sportu”
- § 7 ust. 2 lit. q załącznika nr 1 do uchwały
- § 7 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały
- § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „sportowej, turystycznej”
- § 11 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „i Sportu”
- § 16 ust. 7 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały
- § 17 lit. b załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „i Sportu”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 4 lipca br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h, art. 7 ust. 1 pkt 9 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 19 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, (Dz.U. z 2018 r., poz. 1983 z późn.zm) w związku z art. 13 i art. 18 ust. 3 i ust. 4 ustawy o bibliotekach (Dz.U. z 2018 r., poz. 574 z późn.zm), Rada Gminy Gietrzwałd dokonała z dniem 1 lipca 2019 r. połączenia instytucji kultury dla których organizatorem

jest Gmina Gietrzwałd, a mianowicie – Gminnego Ośrodka Kultury w Gietrzwałdzie oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Gietrzwałdzie, w samorządową instytucję kultury, pod nazwą Centrum Kultury, Książki i Sportu (CKKiS).

Rada wskazała, że uchwałę podjęła po uzyskaniu pozytywnych opinii Krajowej Rady Bibliotecznej, Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

We wstępie do uchwalonego statutu (preambuła), Rada wskazała, że misją Centrum Kultury, Książki i Sportu w Gietrzwałdzie jest działanie na rzecz mieszkańców gminy Gietrzwałd poprzez upowszechnianie kultury, rozwijanie i zaspokajanie potrzeb czytelniczych, rozwój sportu, a także budowanie aktywności społecznej.

W § 2 załącznika do uchwały, postanowiono, że Centrum działa m.in. na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1263).

W treści § 2 ust. 2 uchwały, Rada wskazała, że przedmiotem działania instytucji jest m.in. rozwijanie sportu, natomiast w § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 1 lit c i ust. 2 lit e, h, l, m, q załącznika do uchwały – że organizuje ona lub współorganizuje m.in. imprezy sportowe i rekreacyjne oraz, że do podstawowych zadań instytucji, należy upowszechnianie sportu i rekreacji, rozwijanie sportu, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb oraz zainteresowań w zakresie sportu, wspieranie inicjatyw sportowych, fachowa pomoc dla inicjatyw sportowych, organizowanie imprez sportowych i rekreacyjnych, a także - inne, podobne zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu.

W treści § 7 ust. 2 lit q załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że podstawowym zadaniem Centrum, będzie prowadzenie punktu Informacji Turystycznej.

Ponad powyższe, w treści § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, postanowiono, że Centrum prowadzi działalność w zakresie sportu i rekreacji, wskazując szczegółowe kierunki działania w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie w jakim dotyczy realizacji przez Centrum zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, także turystyki, w sposób istotny narusza prawo, gdyż zgodnie z przepisami ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawy o bibliotekach, nie są to zadania, które mogą być realizowane przez gminną instytucję kultury lub bibliotekę. Rada, ustanawiając kwestionowane regulacje, działała bez upoważnienia ustawowego.

W toku postępowania nadzorczego, organ ustalił, iż w dniu 19 listopada 2018 r., Rada Gminy Gietrzwałd, podjęła uchwałę Nr I/13/2018 w sprawie zamiaru połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Gietrzwałdzie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Gietrzwałdzie. Jako podstawę prawną podjęcia tej uchwały, Rada wskazała odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawy o bibliotekach.

Uchwałę tę, wraz z uzasadnieniem, przekazano, w celu zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Bibliotecznej, i Wojewódzkiej Bibliotece Publicznej. Upoważniono Wójta, po uzyskaniu ww. opinii, do wystąpienia o zgodę właściwego ministra. Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podano do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Gietrzwałdzie.

Treść przepisów uchwały intencyjnej oraz jej uzasadnienie, nie budziły zastrzeżeń organu nadzoru, gdyż w żaden sposób nie wynikało z nich, aby nowopowstająca jednostka, miała realizować zadania inne, aniżeli wynikające z zakresu zadań, przewidzianych dla instytucji kultury, określonych w ustawach, powołanych w podstawie prawnej uchwały intencyjnej.

Podmioty opiniujące uchwałę intencyjną, jak również Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pozytywną opinię i zgodę, wyrazić mogli jedynie na podstawie tej uchwały i jej uzasadnienia, względnie, także w oparciu o funkcjonujące w obrocie prawnych uchwały Rady Gminy Gietrzwałd.

W tym zakresie, nie bez znaczenia pozostaje zwłaszcza, treść uchwały Rady Gminy Gietrzwałd z dnia 27 października 2011 r. Nr XII/103/2011 – Akt o podziale samorządowej instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Gietrzwałdzie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Gietrzwałdzie, mocą której, Rada powołała do życia Gminny Ośrodek Kultury w Gietrzwałdzie oraz Gminną Bibliotekę Publiczną w Gietrzwałdzie, określając i zadania i nadając im statuty. Zakres działalności tych instytucji, w szczególności zakres działalności Ośrodka Kultury, nie przewidywał realizacji zadań

z obszaru kultury fizycznej i sportu.

Fakt realizacji przez powoływaną do życia jednostkę, zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r., poz.1263 z późn.zm.), znajduje odzwierciedlenie, dopiero w nazwie nowoutworzonej (na podstawie uchwały Nr X/77/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r.) instytucji – Centrum Kultury, Książki i Sportu (CKKS) oraz nadanym jej, w formie załącznika do uchwały statucie.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że w świetle obowiązujących przepisów, nie jest dopuszczalne połączenie w ramach jednego podmiotu, działalności z zakresu kultury, realizowanych w ramach ośrodków kultury i bibliotek, z zadaniami z zakresu sportu.

Powyższe rozwiązanie narusza w szczególności ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 2 tej ustawy zostały wymienione dopuszczalne formy organizacji, w jakich mogą być prowadzone instytucje kultury, do których należą muzea, domy kultury, teatry, opery, świetlice oraz biblioteki wraz z ich zadaniami. Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Należy zauważyć, iż w świetle ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o działalności instytucji kultury, decyduje wprawdzie wola organizatora, jednakże, w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych, nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym to jedynie wola organizatora decyduje o tym, jakie zadania będą przypisane tworzonej przez niego instytucji kultury, według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. Organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury. Tymczasem Rada Gminy w Gietrzwałdzie, połączyła zadania gminnej instytucji kultury i biblioteki z zadaniami z zakresu sportu, wbrew przepisom ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Na podkreślenie zasługuje również, istnienie istotnych różnic w sposobie finansowania ww. działalności, określonych przepisami ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 14 pkt 7 i art. 219 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869), zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe w ramach dotacji określonej na ten cel w uchwale budżetowej. Zakłady takie są jednostkami organizacyjnymi, nieposiadającymi osobowości prawnej.

Z kolei, ustawa o sporcie w art. 27 stanowi, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć (może także wspierać kulturę fizyczną na podstawie przepisów odrębnych).

W związku z powyższym, finansowanie przez gminę zadań z zakresu sportu może się odbywać bezpośrednio z budżetu gminy, w tym za pośrednictwem gminnego zakładu budżetowego, może być też realizowane w formie dotacji udzielanej innym podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, którym zostaną powierzone zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Natomiast samorządowe instytucje kultury, jako mające osobowość prawną, są odrębnymi od gminy podmiotami prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują w ramach posiadanych środków, a organizator nie odpowiada za ich zobowiązania. Finansowanie instytucji kultury, jako odrębnych podmiotów odbywa się zatem na innych zasadach niż zadania z zakresu sportu. Tym samym, realizowanie w ramach jednego podmiotu zadań z obu wyżej wspomnianego zakresu jest niedopuszczalne. Narusza to bowiem, w sposób wyżej opisany, przepisy ustawy o finansach publicznych

Powyższe wskazuje, w ocenie organu nadzoru, na sprzeczność z prawem przedmiotowej uchwały.

Na poparcie powyższego stanowiska, należy wskazać na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 2197/2001; z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00; z dnia 5 grudnia 2001 r. sygn. akt SA/Sz 734/01; z dnia 7 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 957/12.

Niezależnie od powyższego, uchwała Rady Gminy Gietrzwałd Nr X/77/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Gietrzwałdzie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Gietrzwałdzie – w jedną instytucję kultury, w uchwalonym brzmieniu, jest także sprzeczna z zaopiniowaną pozytywnie uchwałą intencyjną, co oznacza przekroczenie granic upoważnienia ustawowego do jej podjęcia.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, należało wyeliminować z obrotu prawnego, wskazane w sentencji przepisy uchwały i załącznika nr 1 do uchwały, gdyż dotyczą one realizacji przez Centrum zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu.

Nazwą instytucji – „Centrum Kultury, Książki i Sportu” oraz skrótem – „CKKiS”, Rada Gminy posługuje się w wielu przepisach kwestionowanej uchwały i załącznika nr 1 do niej. Sformułowania, w zakresie obejmującym „sport”, w ocenie organu nadzoru, z powodu stwierdzenia nieważności przepisów obejmujących zadania sportowe, także winny zostać wyeliminowane.

Niezależnie od wskazywanych dotychczas wad prawnych, organ nadzoru kwestionuje także postanowienia § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie, w jakim w skład Rady Programowej instytucji, wejść mają osoby zajmujące się organizowaniem i prowadzeniem działalności sportowej i turystycznej, gdyż z uwagi na zakres zadań możliwych do realizowania przez gminne instytucje kultury, obecność w Radzie Programowej tego rodzaju członków, nie znajduje uzasadnienia.

Zastrzeżenia budzi także postanowienie § 17 ust. 7 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały, jako podjęte bez podstawy prawnej, gdyż brak jest jakiegokolwiek upoważnienia do przyznawania Wójtowi kompetencji do wyznaczenia osoby kierującej Centrum, w każdym przypadku braku upoważnienia pochodzącego od Dyrektora.

Zgodnie z art. 16 a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, do czasu powołania dyrektora wyłonionego w trybie przepisów art. 15 lub art. 16 albo do czasu powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie przepisów art. 15a organizator może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie na okres nie dłuższy niż do końca sezonu artystycznego następującego po sezonie, w trakcie którego dyrektor został odwołany albo akt jego powołania wygaś - w przypadku instytucji artystycznej oraz na okres nie dłuższy niż rok - w przypadku instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Gietrzwałd
- Wójt Gminy Gietrzwałd



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki