



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 sierpnia 2019 r.

Poz. 4191

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.461.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Gietrzwałd Nr XI/85/2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/77/2019 Rady Gminy Gietrzwałd 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:

- § 2 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały
- § 7 ust. 2 lit. q) załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „Turystycznej”
- § 16 ust. 7 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 9 sierpnia 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 zmiany własnej uchwały, podjętej w dniu 26 czerwca 2019 r. w tej samej sprawie. Nadano także nowe brzmienie załącznikowi nr 1 do uchwały, stanowiącemu statut Centrum Kulturalno – Bibliotecznego w Gietrzwałdzie.

W § 2 pkt 4 ww. statutu postanowiono, że Centrum działa na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1263).

W treści § 7 ust. 2 lit. q) statutu wskazano, że podstawowym zadaniem Centrum, będzie prowadzenie Punktu Informacji Turystycznej.

W ocenie organu nadzoru, jak wskazywano szczegółowo w treści rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 2 sierpnia 2019 r., znak: PN.4131.443.2019 (wydane w sprawie stwierdzenia nieważności, w części, 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, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 8 sierpnia 2019 r., poz. 4023), statut instytucji kultury, w zakresie, w jakim dotyczy realizacji przez instytucję 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.

Połączenie w ramach jednego podmiotu, działalności z zakresu kultury, realizowanych w ramach ośrodków kultury i bibliotek, z zadaniami z zakresu sportu, 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.

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

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, należało wyeliminować z obrotu prawnego, przepis § 2 pkt 4 statutu instytucji, wskazujący, iż może ona prowadzić działalność na podstawie ustawy o sporcie, a także przepis § 7 ust. 2 lit q), przewidujący prowadzenie przez instytucję Punktu Informacji Turystycznej, gdyż tak określone zadanie, jest zbyt szerokie. Organ nadzoru nie kwestionuje, że instytucja kultury może prowadzić punkt informacyjny. Punkt taki, może obejmować także informacje powiązane z upowszechnianiem turystyki regionalnej, promocją walorów turystycznych gminy, jednakże - winno pozostawać w związku z zaspokajaniem potrzeb kulturalnych w rozumieniu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie może pozostawać jedynie punktem informującym o formach aktywności fizycznej, w rozumieniu art. 2 ustawy o sporcie lub bazy noclegowej. Celem eliminacji możliwych niejasności, stwierdzono nieważność przepisu § 7 ust. 2 lit q), w części.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru kwestionuje także postanowienia § 16 ust. 7 zdanie drugie statutu, 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 lub albo do czasu powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie przepisów ustawy, 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.

Nie ma natomiast podstaw prawnych, aby co do zasady i w każdym przypadku, w czasie niemożności upoważnienia przez dyrektora innego pracownika do zastępstwa (zwłaszcza z uwagi na nieobecność dyrektora), wójt gminy, jako organizator mógł wyznaczyć osobę pełniącą tymczasowo jego obowiązki.

Wskazać należy, że instytucja kultury nie jest jednostką organizacyjną gminy. Instytucja taka posiada osobowość prawną i w ustawie o działalności kulturalnej zapewniono jej samodzielność podejmowania decyzji finansowych oraz wyłączono odpowiedzialność organizatora za zobowiązania instytucji kultury. W konsekwencji – do dyrektora instytucji kultury, nie może mieć zastosowania przepis art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż kierownik urzędu gminy (wójt) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Statut instytucji kultury, zgodnie z treścią art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu lub prowadzeniu działalności kulturalnej, może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora. Jeżeli natomiast, w statucie nie przewidziano stanowiska zastępcy, to w ocenie organu nadzoru, określenie pracownika, który zastąpi dyrektora, podczas jego dłuższej nieobecności, upoważniony będzie jedynie sam dyrektor. Postanowienia takie mogą zostać zawarte także w treści regulaminu organizacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojewski