



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

p. N. N. N.
Olsztyn, dnia 19 sierpnia 2019 r.

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

Data wpływu 2019-08-21

L.dz. 3958 Podpis *[Signature]*

PN.4131.454.2019

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 załącznika do uchwały Rady Gminy Działdowo Nr XI/105/19 z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnej Biblioteki Publicznej w Burkacie i Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Działdowie, w części obejmującej:

- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „rekreacja i kultura fizyczna”
- § 4 ust. 3 pkt 3) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „rekreacji, turystyki i kultury fizycznej”
- § 8 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „rekreacji, turystyki i kultury fizycznej” – w odniesieniu do określenia koordynatora
- § 8 pkt 2), pkt 3) i pkt 4) załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 22 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. 18 i 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 ust. 2 i ust. 7 i art. 18 ust. 3 i ust. 4 ustawy o bibliotekach (Dz.U. z 2018 r., poz. 574 z późn.zm), Rada Gminy Działdowo, dokonała z dniem 1 września 2019 r. połączenia instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Działdowie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Burkacie, w samorządową instytucję kultury, pod nazwą Biblioteka – Centrum Kultury, wskazując, iż do zadań tego podmiotu, należeć będzie wykonywanie zadań własnych Gminy w zakresie organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej na terenie Gminy Działdowo.

Nowej instytucji, nadano statut, w formie załącznika do uchwały.

W szczegółowych postanowieniach statutowych, przyjęto, iż celem Biblioteki – Centrum Kultury, jest m.in. rekreacja i kultura fizyczna (§ 4 ust. 2 statutu), a także – ustanowiono wewnętrzne komórki organizacyjne, w tym – koordynatora rekreacji, turystyki i kultury fizycznej (§ 4 ust. 3 pkt 3) statutu), postanawiając, iż do zadań takiego koordynatora, należeć będzie m.in. popularyzacja rekreacji ruchowej, poprzez organizowanie wycieczek, rajdów, imprez rekreacyjno – sportowych, współpraca ze szkołami w zakresie rozwoju kultury fizycznej oraz wykorzystania bazy sportowej na terenie gminy Działdowo oraz organizowanie turniejów sportowo – rekreacyjnych, zajęć sportowych z różnych dyscyplin oraz dbanie o bezpieczeństwo w ich trakcie (§ 8 pkt 2) – pkt 4) statutu).

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

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie w jakim dotyczy realizacji przez Bibliotekę – Centrum Kultury, zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, 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 28 grudnia 2018 r., Rada Gminy Działdowo, podjęła uchwałę Nr IV/25/18 w sprawie zamiaru połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnej Biblioteki Publicznej w Burkacie i Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Działdowie. 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.

W uzasadnieniu uchwały intencyjnej podniesiono, że zamiar połączenia wiąże się dążeniem do efektywnego wykonywania zadań Gminy w zakresie kultury, niewskazując, iż do zadań takich należeć mają również zadania, wynikające z art. 27 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1468), pomimo, iż treść statutu dotychczas funkcjonującego Ośrodka Kultury i Sportu w Działdowie, wśród podstaw działania tego podmiotu, wyraźnie wskazywała ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, która utraciła moc (za wyjątkiem art. 43), na podstawie zastępującej ją, ww. ustawy o sporcie.

Uchwałę tę, wraz z uzasadnieniem, przekazano, w celu zasięgnięcia opinii Krajowej Radzie Bibliotecznej, i Wojewódzkiej Bibliotece Publicznej, a następnie, na tej podstawie, uzyskano zgodę Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

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, w szczególności – aby miała kontynuować zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, wykonywane dotychczas przez Gminny Ośrodek.

Także uchwalony obecnie statut Biblioteki – Centrum Kultury Gminy Działdowo, wskazując w § 1 podstawy prawnej działalności podmiotu, nie przewiduje prowadzenia przez tę jednostkę, działalności w zakresie wynikającym z ustawy o sporcie. W konsekwencji – z treści przedmiotowego statutu, wyeliminować należało przepisy, które otwierałyby taką możliwość, gdyż 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 kultury fizycznej i 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 Działdowo 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, określanej 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.

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 Bibliotekę, zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu.

W odniesieniu do zadań koordynatora - stanowiska wchodzącego w skład wewnętrznych komórek organizacyjnych instytucji, organ nadzoru podnosi, iż określone w treści § 8 pkt 1) statutu zadanie, polegające na upowszechnianiu turystyki regionalnej oraz promocji walorów turystycznych gminy, winno pozostawać w związku z zaspokajaniem potrzeb kulturalnych w rozumieniu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie może pozostawać jedynie formą aktywności fizycznej, w rozumieniu art. 2 ustawy o sporcie.

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 Działdowo
- Wójt Gminy Działdowo

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojęcki