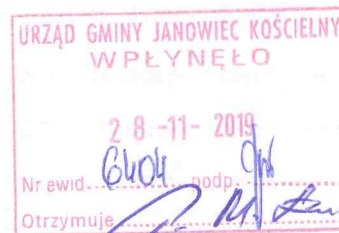


Olsztyn, dnia 26 listopada 2019 r.

PN.4131.59p.2019



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 Nr IX/64/2019 Rady Gminy Janowiec Kościelny** z dnia 21 października 2019 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury pn. „Samorządowy Ośrodek Kultury w Janowcu Kościelnym” na „Gminne Centrum Kultury, Sportu Turystyki i Rekreacji w Janowcu Kościelnym” i nadanie jej nowego statutu.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Janowiec Kościelny, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983, z późn. zm.), art. 18 ust. 4 z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2018 r. poz. 574, z późn. zm.) i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2018 r. poz. 1263, z późn. zm.) zmieniła nazwę gminnej instytucji kultury pn. „Samorządowy Ośrodek Kultury w Janowcu Kościelnym” na „Gminne Centrum Kultury, Sportu Turystyki i Rekreacji w Janowcu Kościelnym” oraz w załączniku do uchwały nadała jej nowy statut, zwany dalej statutem.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2019 r. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowi przepis art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym, instytucje kultury, działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1), a statut instytucji kultury (ust. 2) zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury
- 2) zakres działalności
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania

4) określenie źródeł finansowania

5) zasady dokonywania zmian statutowych

6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Analizując treść powyższego przepisu, stwierdzić należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy, zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej instytucji kultury. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1) – 6) ustawy, jego zakres przedmiotowy. Redakcja przepisu prowadzi do wniosku, że ma on charakter normy bezwzględnie obowiązującej, co oznacza, wszystkie elementy, kształtujące treść statutu i wskazane w przepisie, muszą zostać uwzględnione. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem „statut zawiera”. W konsekwencji, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek wskazanych w przepisie kompetencyjnym ustawy, skutkuje bezwzględną nieważnością podjętego na jego podstawie aktu.

W ocenie organu nadzoru, badany statut, nie zawiera obligatoryjnych elementów, wskazanych w treści art. 13 ust. 2 pkt 3) ustawy. W treści § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, postanowiono, iż dyrektora powołuje i odwołuje Wójt na warunkach i w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach.

Wolą ustawodawcy pozostaje, aby statut, nadany uchwałą rady gminy, wskazywał jednoznacznie, jakie będą organy zarządzające i doradcze instytucji kultury oraz w jaki sposób będą one powoływane.

Podnieść należy, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przewiduje trzy tryby powołania dyrektora. Dopuszcza możliwość powołania dyrektora przez organizatora, na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ustawy), lub też, możliwość wyłonienia kandydata na stanowisko, w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto, na podstawie art. 15a ustawy, organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej, w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją.

W założeniu ustawodawcy, swoboda organu wykonawczego w wyborze sposobu ustawowego trybu powołania dyrektora, została ograniczona na rzecz organu stanowiącego, a w konsekwencji - to właśnie statut instytucji kultury, powinien rozstrzygać, który

z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

Zawarcie w statucie niedookreślonej regulacji § 7, z której wynika, że Wójt powołuje i odwołuje dyrektora „na warunkach i w trybie przewidzianych w obowiązujących przepisach”, jest w swej istocie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego.

Stanowisko organu nadzoru, znajduje oparcie także w judykaturze (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 24 września 2019 r., sygn.: II 518/19).

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż także inne przepisy uchwały i załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż samorządowy Ośrodek Kultury w Janowcu Kościelnym otrzymuje nazwę Gminne Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji w Janowcu Kościelnym. W § 5 ust. 1 złącznika do uchwały, postanowiono natomiast, że GCKSTiR realizuje zadania w dziedzinie upowszechniania kultury, sztuki, wiedzy i nauki, wychowania i edukacji, sportu, rekreacji i turystyki, których celem jest pobudzenie mieszkańców do aktywności uczestniczenia w życiu kulturowym, sportowym i rekreacyjnym i współtworzenia jego wartości, a także promowania Gminy Janowiec Kościelny. W § 6 ust. 3 statutu, wskazano zakres przedmiotowy działania Gminnego Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji w zakresie działalności sportowej, rekreacyjnej.

Wyżej wskazane postanowienia uchwały i statutu, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte bez podstawy prawnej, gdyż w świetle obowiązujących przepisów nie jest dopuszczalne połączenie w ramach jednego podmiotu, działalności z zakresu kultury, realizowanych w ramach gminnej instytucji kultury, z zadaniami z zakresu sportu i turystyki.

Powyższe rozwiązania naruszają w szczególności ustawę z dnia 25 października 1991 r. 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 Janowiec Kościelny połączyła zadania gminnej instytucji kultury z zadaniami z zakresu sportu i turystyki, 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 jednostek organizacyjnych realizujących 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 ww. postanowień Statutu.

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 względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki



Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Janowiec Kościelny,
- 2) Wójt Gminy Janowiec Kościelny.

