

OR. 07.11.19



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

BIURO RADY MIEJSKIEJ

W PIENIĘŻNIE

Wpłynęło 12.07.2019

Nr ..... Zał. ....

Olsztyn, dnia 8 lipca 2019 r.

R11  
[Signature]



PN.4131.3/6.2019

### 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 VIII/51/19 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Domu Kultury w Pieniężnie, w części dotyczącej:**

- § 8 ust. 2,
- § 9 ust.2,
- § 17 załącznika do uchwały.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Pieniężnie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 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), uchwaliła Statut Miejskiego Domu Kultury w Pieniężnie, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2019 r.

W § 8 ust. 2 Statutu, Rada Miejska postanowiła, iż głównym celem Miejskiego Domu Kultury w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i turystyki jest prowadzenie działalności popularyzującej i umożliwiającej uprawianie kultury fizycznej ze szczególnym uwzględnieniem rekreacji fizycznej wśród młodzieży. Natomiast w § 9 ust. 2 postanowiła, iż założone cele, o których mowa w § 8 ust. 2 Miejski Dom Kultury realizuje w szczególności poprzez:

- a) udostępnianie obiektów dla organizacji imprez sportowych, turystycznych i rekreacyjnych,

- b) organizowanie imprez sportowych, rekreacyjnych i turystycznych, umożliwiających podnoszenie sprawności fizycznej, rozwijanie i kształtowanie nawyków czynnego wypoczynku, prowadzenie zajęć sprzyjających rozwojowi fizycznemu uczestników,
- c) organizowanie zleconych imprez w zakresie kultury fizycznej i turystyki.

Ww. postanowienia 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 Miejskiego Domu 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 Miejska w Pieniężnie, 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 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.

W § 17 Statutu, Rada Miejska w Pieniężnie postanowiła, iż organizację wewnętrzną Miejskiego Domu Kultury w Pieniężnie, określa Regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotową regulacją § 17 Statutu Rada Miejska dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Ustawodawca wymaga zatem, by regulamin organizacyjny został zaopiniowany przez organizatora instytucji kultury oraz działające w niej organizacje związkowe i stowarzyszenia

twórców. Nie ma przy tym znaczenia, czy aktualnie w instytucji kultury nie działają żadne organizacje związkowe czy też stowarzyszenia twórców, nie można bowiem wykluczyć, iż takie organizacje powstaną. Podejmowana przez Radę uchwała jest aktem prawa miejscowego, cechować musi ją zatem abstrakcyjność i generalność norm prawnych zawartych w jej przepisach. Na brzmienie przepisów przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, powoływać się będą mogły zarówno podmioty istniejące obecnie, jak i mogące powstać w przyszłości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10). W przedmiotowej uchwale Rada Miejska nie wprowadziła regulacji dotyczącej wymogu uzyskania opinii organizatora oraz działających w instytucji kultury – Miejskim Domu Kultury z siedzibą w Pieniężnie - organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Jednocześnie należy zaznaczyć, że rada gminy nie ma prawa modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993 r. Nr 2, poz. 44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000 r. Nr 1, poz. 17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

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.**

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

  
Sławomir Sadowski  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Pieniężnie,
- 2) Burmistrz Pieniężna.