

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

#### LEX.P.4131.14.11

z dnia 18 lipca 2011r.

Na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157 poz. 1241, z 2010r. Nr 28 poz. 142 i 146 oraz nr 106 poz. 675) na podstawie art. 2, art. 18 - 21, art. 27 ust. 3 oraz art. 32 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 4 i art. 6 ustawy z dnia 18 stycznia 1996r. o kulturze fizycznej (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 81, poz. 889, ze zm.), a także na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 8, art. 35 ust. 2 i art. 176 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2005r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały nr VIII/46/2011 Rady Gminy Radzanowo z dnia 17 czerwca 2011r. w sprawie zmiany nazwy Gminnego Ośrodka Kultury w Radzanowie na Gminne Centrum Kultury i Sportu w Radzanowie oraz nadania mu statutu.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Radzanowo w dniu 17 czerwca 2011r. podjęła przedmiotową uchwałę, którą następnie doręczyła Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 czerwca 2011r. Istotą dokonanych przez Radę Gminy regulacji prawnych jest włączenie do zakresu działalności Gminnego Ośrodka Kultury w Radzanowie zadań własnych gminy z zakresu sportu wynikających z ustawy z dnia 18 stycznia 1996r. o kulturze fizycznej (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 81, poz. 889, ze zm.). Potwierdza to treść § 3 Statutu Gminnego Centrum Kultury i Sportu stanowiącego załącznik do uchwały. W ocenie organu nadzoru takie rozwiązanie jest nie do przyjęcia, ponieważ narusza obowiązujące przepisy prawa. Instytucje kultury - między innymi gminne ośrodki kultury - prowadzą działalność kulturalną w formach i w zakresie wyszczególnionym w art. 2 i 32 ust. 1-3 ustawy z dnia 25 października 1991r. o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej, z wyłączeniem działalności w zakresie sportu. Są one odrębnymi od gminy osobami prawnymi, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującymi w ramach posiadanych środków. Na prowadzoną działalność instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje z budżetu gminy przeznaczone na pokrycie kosztów bieżącej działalności i zobowiązań, uwzględniane w planie działalności instytucji zatwierdzanym przez organizatora. Powyższe zasady finansowania przez gminę działalności kulturalnej wynikają z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (t.j. z 2005r. Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), zgodnie z którym jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych mają obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zasada ta dotyczy zarówno gminy, jak i instytucji kultury, będącej również jednostką sektora publicznego z mocy art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Natomiast działalność sportowa może być prowadzona przez gminę wyłącznie na zasadach określonych w ustawie o kulturze fizycznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 4 tejże ustawy, jednostki samorządu terytorialnego tworzą warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej, a zadania w tym zakresie są zadaniami własnymi gmin. Ustawa określa również formy organizacyjne, w jakich działalność sportowa może być prowadzona. Podstawową zaś formą organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej jest klub sportowy, który może działać jako osoba prawna utworzona na podstawie odrębnych przepisów albo jako osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807, ze zm.). W związku z tym, finansowanie przez gminę zadań z zakresu kultury fizycznej może się odbywać bezpośrednio z budżetu gminy, w tym za pośrednictwem gminnej jednostki organizacyjnej, bądź też w formie dotacji udzielanej innym podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, którym zostaną powierzone zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, ze zm.) lub w drodze umowy, o której mowa w art. 176 ustawy o finansach publicznych. Brak jest zatem podstaw prawnych do ustalenia w § 7 Statutu Gminnego Centrum Kultury i Sportu, że prowadzi on samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu działalności ustalonego przez Dyrektora, ponieważ plan ten tworzą wyłącznie jednostki organizacyjne kultury na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Działalność gmin w zakresie kultury, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, została uregulowana przywołaną ustawą z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje

kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury zapewnia tej instytucji środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez organizatora instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną. Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 tej ustawy (art. 14 ust. 1 i 2). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w Rozdziale 3 ustawy. W świetle tych uregulowań ustawy uznać należy, że instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy). Podkreślić należy, że z dniem 1 stycznia 2001r. na mocy art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136, ze zm.) zniesiona została forma finansowania, jaką dotychczas przewidywał art. 32 tej ustawy, tj. instytucja kultury prowadząca gospodarkę finansową na zasadach określonych dla zakładów budżetowych. W tej sytuacji prawnej nie można podzielić poglądu, że 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. Pogląd ten stoi bowiem w sprzeczności z przytoczonymi, obowiązującymi obecnie uregulowaniami prawnymi zawartymi w ustawie z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28), której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001r. sygn. akt I SA 2197/2001, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2001r. sygn. akt SA/Sz 2268/00, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2001r. sygn. akt SA/Sz 734/01). Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej oznacza także, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury. W przepisach art. 18-21 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewidziany jest tryb m.in. połączenia instytucji kultury polegający na utworzeniu jednej instytucji kultury. Jednakże tryb ten dotyczy jedynie połączenia instytucji kultury z inną instytucją kultury. Przepisy te nie dają podstaw do połączenia np. instytucji kultury z instytucją kultury fizycznej (sportu), której podstawowym zadaniem jest zapewnienie prawidłowej realizacji procesu wychowania fizycznego, uprawiania sportu i rekreacji ruchowej oraz prawidłowej rehabilitacji ruchowej, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Zupełnie odmienny sposób finansowania przez gminę zadań z zakresu działalności sportu (jedynie bezpośrednio z budżetu gminy lub w formie dotacji przedmiotowych) oraz zadań z zakresu działalności kulturalnej (jedynie poprzez udzielenie dotacji podmiotowej) powoduje, że umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym samodzielnej osoby prawnej, jaką jest instytucja kultury, nie znajduje podstaw prawnych.

Z tej przyczyny należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*