

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.121.2015.AK

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Dziadkowice Nr 39/VI/15 z dnia 4 września 2015 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Dziadkowice 4 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr 39/VI/15 w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach, która 10 września 2015 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza uchwały wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj.: Dz. z U. 2012, poz. 406 ze zm.), dlatego też 21 września 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze, celem stwierdzenia jej nieważności.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Dziadkowice postanowiła o likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach. Jako datę likwidacji, Rada Gminy wskazała dzień **30 września 2015 r.**

Wskazać należy, iż jednostki samorządu terytorialnego, mają obowiązek tworzyć instytucje kultury, aby przy ich pomocy organizować i prowadzić działalność kulturalną na swoim terenie. Jest to jedno z zadań własnych gminy, przewidziane nie tylko przez ustawę o samorządzie gminnym, ale również przez art. 9 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Podmiotom tworzącym instytucje kultury ustawa nadaje rangę

organizatora kultury, który może decydować o utworzeniu, połączeniu, podziale czy likwidacji samorządowych instytucji kultury.

Procedura likwidacji samorządowej instytucji kultury uregulowana jest w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Jednym z podstawowych etapów procedury likwidacji samorządowej instytucji kultury jest podanie do publicznej wiadomości zamiaru takiej likwidacji wraz z uzasadnieniem na 6 miesięcy przed planowaną datą likwidacji, tj. zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Dokonując zatem oceny procedury podjęcia uchwały Rady Gminy Dziadkowice Nr 39/VI/15 z dnia 4 września 2015 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach, organ nadzoru analizie poddać musiał również uchwałę Nr III/11/14 Rady Gminy Dziadkowice z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zamiaru likwidacji Gminnego Ośrodka Kultury w Dziadkowicach.

Organ nadzoru jednoznacznie ustalił, iż uchwałą Nr III/11/14 Rady Gminy Dziadkowice z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zamiaru likwidacji Gminnego Ośrodka Kultury w Dziadkowicach, Rada Gminy w Dziadkowicach wyraziła zamiar likwidacji ww. jednostki kultury z dniem **30 czerwca 2015 r.**

W ocenie organu nadzoru data wskazana w uchwale intencyjnej wskazuje, iż zapoczątkowała ona proces, który zakończyć się miał likwidacją instytucji kultury z dniem **30 czerwca 2015 r.**

Nie sposób jest zatem uznać, iż uchwała ta stanowi integralną część procesu formalnie zakończonego podjęciem uchwały Nr 39/VI/15 z dnia 4 września 2015 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach, która to likwidacja zgodnie z treścią uchwały następuje z dniem **30 września 2015 r.**

Wskazać należy, iż charakter uchwały intencyjnej oraz uchwały likwidacyjnej instytucji kultury jest różny, choć pozostają one ze sobą w ścisłym związku proceduralnym. Procedura likwidacji instytucji kultury toczy się na podstawie uchwały o zamiarze do momentu podjęcia uchwały o likwidacji, bądź upływu terminu wskazanego w uchwale intencyjnej – w przypadku zaniechania prowadzenia dalszej procedury. Każda bowiem z tych uchwał funkcjonuje w różnym czasie i wywoływać ma odmienne skutki prawne.

W przedmiotowej sprawie, w ocenie tut. organu nadzoru brak sfinalizowania likwidacji instytucji z dniem wskazanym w uchwale intencyjnej powoduje konieczność

podjęcia nowej uchwały o zamiarze likwidacji samorządowej instytucji kultury, celem podania do publicznej wiadomości zamiaru takiej likwidacji.

Wskazać bowiem należy, iż uchwała intencyjna pełni również doniosłą funkcję informacyjną - ma jednoznacznie uzewnętrzniać zamiar dokonania likwidacji. Nie może zatem mieć miejsce sytuacja informowania o zamiarze likwidacji instytucji kultury z dniem **30 czerwca 2015 r.**, a faktycznej jej likwidacji z datą **30 września 2015 r.**

Likwidacja samorządowej instytucji kultury z dniem 30 września 2015 r. byłaby prawnie dopuszczalna jedynie w przypadku podjęcia uprzednio „nowej” uchwały intencyjnej, wyrażającej zamiar jej likwidacji właśnie z dniem **30 września 2015 r.**

Tym samym, uchwała Rady Gminy Dziadkowice Nr 39/VI/15 z dnia 4 września 2015 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach podjęta została z istotnym naruszeniem prawa polegającym na niedopełnieniu procedury wynikającej z art. 22 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia procedury likwidacyjnej samorządowej jednostki kultury, w szczególności w zakresie uzasadnienia dokonania likwidacji.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucja kultury może zostać zlikwidowana jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Rada Gminy Dziadkowice uzasadniając konieczność likwidacji jednostki wskazała, iż Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach zobowiązany jest do prowadzenia własnej gospodarki finansowej, co wiąże się z koniecznością zatrudnienia dodatkowej osoby. Powyższe natomiast powoduje, że utrzymanie odrębnej jednostki kultury staje się zbyt wysokim obciążeniem dla budżetu Gminy. Obowiązki wykonywane przez zlikwidowany ośrodek kultury, mają zostać natomiast przekazane w ramach rozszerzenia kompetencji osobie zatrudnionej w Urzędzie Gminy. W ocenie Rady Gminy – przekazanie zadań Gminnego Ośrodka Kultury pracownikowi Urzędu Gminy jest bardziej ekonomiczne niż utrzymanie odrębnej jednostki kultury – nie wiąże się bowiem z utrzymaniem odrębnej instytucji kultury.

W ocenie tut. organu nadzoru przedstawione okoliczności nie stanowią "szczególnie uzasadnionego przypadku" w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wskazać bowiem należy, iż likwidacja instytucji kultury z przyczyn

o podłożu ekonomicznym jest dopuszczalna wyłącznie w razie całkowitego braku środków finansowych na dalszą działalność tej instytucji, o ile środków tych nie uda się zgromadzić w wyniku działań podejmowanych w związku z podaniem do publicznej wiadomości informacji o zamiarze likwidacji (art. 22 ust. 3 tej ustawy).

Wskazać należy, iż w niniejszej sprawie Rada Gminy Dziadkowice, jako szczególnie uzasadnioną okoliczność powołała fakt, iż „przekazanie prowadzenia zadań Gminnego Ośrodka Kultury pracownikowi Urzędu Gminy jest bardziej ekonomiczne niż utrzymanie odrębnej jednostki kultury”. W ocenie jednak organu nadzoru, brak jest obiektywnych informacji potwierdzających, iż wykonywanie zadań z zakresu działalności kulturalnej przez Urząd Gminy Dziadkowice będzie efektywniejszą formą realizacji omawianych zadań, gdyż rozszerzenie kompetencji osoby zatrudnionej wiązać się może również z dodatkowymi kosztami związanymi choćby ze sferą pracowniczą.

Nawet gdyby realizowanie zadań gminy byłoby tańsze w przypadku wykonywania ich przez urząd gminy, niż w formie odrębnie funkcjonującej jednostki, to i tak okoliczność ta nie stanowi nadzwyczajnej, wyjątkowej sytuacji, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ustawowa przesłanka "szczególnie uzasadnionego przypadku" jest pojęciem zawierającym zwrot ocenny, wymagający wartościowania określonego stanu rzeczy. Organizator zobligowany jest zatem wskazać powody likwidacji instytucji kultury, przy czym oczywiste jest, że chodzi tutaj o zdarzenia i sytuacje **wyjątkowe, nadzwyczajne, które uniemożliwiają dalsze funkcjonowanie instytucji kultury**. Za taką interpretacją pojęcia "szczególnie uzasadnionego przypadku", którym ustawodawca posłużył się w art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przemawia także brzmienie art. 22 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *w przypadku likwidacji instytucji kultury z powodu braku środków finansowych, celem informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, powinno być, między innymi, stworzenie możliwości podjęcia działań do zgromadzenia tych środków, które umożliwią dalsze funkcjonowanie instytucji*.

Podkreślenia zatem wymaga, iż likwidacja instytucji kultury z przyczyn o podłożu ekonomicznym jest dopuszczalna wyłącznie w razie całkowitego braku środków finansowych na dalszą działalność tej instytucji, o ile środków tych nie uda się zgromadzić w wyniku działań podejmowanych w związku z podaniem do publicznej wiadomości informacji o zamiarze likwidacji (*tak: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12*).

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, iż zgodnie art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym *sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, stanowią zadania własne gminy*. Natomiast w myśl art. 9 ust. 1 ustawy o organizacji i działalności kulturalnej, *jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym*.

Z treści ww. przepisu. wynika zatem obowiązek organizowania działalności kulturalnej przez jednostki samorządu terytorialnego polegający na tworzeniu samorządowych instytucji kultury.

Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, określa jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania, zapewnia niezbędne do prowadzenia działalności środki i nadaje statut. Przepis art. 27 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż instytucje kultury samodzielnie gospodarują przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, a także, w myśl art. 28 cyt. ustawy pokrywają koszty bieżącej działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. Ustawa zatem nie daje możliwości prowadzenia działalności w zakresie kultury w innej formie organizacyjno - prawnej, niż przewidzianej w ustawie, a tym bardziej przez Urząd Gminy.

Instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). To szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od nie tylko od instytucji prywatnych, lecz także od urzędu gminy, stanowiącego aparat pomocniczy organu wykonawczego gminy.

Mając zatem na uwadze powyższe, na gruncie przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wykluczona jest możliwość prowadzenia działalności kulturalnej przez urząd gminy (*tak: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12*).

Mając na uwadze powyższe twierdzenia, w ocenie organu nadzoru wszystkie stwierdzone uchybienia posiadają znamiona istotnego naruszenia prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy Dziadkowice Nr 39/VI/15 z dnia

4 września 2015 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Dziadkowicach.

W świetle powyższego stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Otrzymuje:
Rada Gminy Dziadkowice

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli