

**APPROVING COMMENTARY TO THE VERDICT OF THE  
ADMINISTRATIVE COURT IN OLSZTYN  
DATED 20 AUGUST 2020 (FILE NO. II SA/OL 426/20)**

**GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE  
Z 20 SIERPNIĄ 2020 ROKU (SYGN. AKT II SA/OL 426/20)**

**ABSTRACT**

The commentary asks the fundamental question: May sport or tourism activities be carried out within municipal culture centers? The answer to the question thus posed (after an analysis of not only the grounds of the judgement covered by the commentary and the views of the doctrine, but also of other court verdicts) is negative.

Local government units do not have full freedom in defining the scope of tasks assigned to their own organizational entities. A change of the way of performing tasks requires consideration of many regulations that define the limits of the self-government's organizational authority. Thus, a local government's cultural institutions may not perform tasks related to sports or recreation.

The above thesis was presented in the commentary to the verdict of the administrative court in Olsztyn dated 20 August 2020 (file no. II SA/Ol 426/20). One must keep in mind that cultural activity is a mandatory task performed by units of local government (Article 9(2)). Article 13 of the Act on organization and conduct of cultural activity provides that cultural institutions operate on the basis of their establishing acts and the statutes issued by their organizers.

In conclusion, I expressed the view that joint performance of the aforementioned tasks (related to culture, sports, and tourism) within one entity is inadmissible, because financing of cultural institutions, as separate entities, is carried out according different principles than financing of tasks related to sports.

## STRESZCZENIE

W ramach glosy postawione zostało fundamentalne pytanie, a mianowicie: czy w ramach gminnych domów kultury może być prowadzona działalność w zakresie sportu czy też turystyki? Na tak zadane pytanie (na podstawie analizy nie tylko uzasadnienia głosowanego wyroku, poglądów doktryny, ale i pozostałego orzecznictwa) udzielona została odpowiedź negatywna.

Jednostki samorządu terytorialnego nie mają pełnej swobody w określaniu zakresu zadań cedowanych na własne podmioty organizacyjne. Zmiana dotychczasowego sposobu realizacji zadań wymaga uwzględnienia wielu przepisów wyznaczających granice samorządowego władztwa organizacyjnego. Tym samym samorządowa instytucja kultury nie może realizować zadań z zakresu sportu i rekreacji.

Powyższa teza została zaprezentowana w glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 426/20). Musimy pamiętać, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 2). Artykuł 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Konkludując, wyraziłem pogląd, że realizowanie w ramach jednego podmiotu wspólnie ww. zadań (z zakresu kultury, sportu czy też turystyki) jest niedopuszczalne, bowiem finansowanie instytucji kultury jako odrębnych podmiotów odbywa się na innych zasadach niż instytucji realizujących zadania z zakresu sportu.

**KEYWORDS:** *cultural institutions, sports, local government, local government's tasks, statutes.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *instytucje kultury, sport, samorząd terytorialny, zadania samorządu, statut.*

Skład orzekający:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk

Sędziowie:

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędzia WSA Marzenna Głabas (sprawozdawca)

TEZA

Jednostki samorządu terytorialnego nie mają pełnej swobody w określaniu zakresu zadań cedowanych na własne podmioty organizacyjne. Zmiana dotychczasowego sposobu realizacji zadań wymaga uwzględnienia wielu

przepisów wyznaczających granice samorządowego władztwa organizacyjnego. Tym samym samorządowa instytucja kultury nie może realizować zadań z zakresu sportu i rekreacji.

Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

1. Glosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zapadł w następstwie skargi wojewody warmińsko-mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Bartoszyce z dnia 27 marca 2019 r. Nr VI/41/2019 w przedmiocie zmiany nazwy gminnej instytucji kultury pn. „Gminny Ośrodek Kultury w Tolko” na „Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji Gminy Bartoszyce” i nadanie jej nowego statutu. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) wyrokiem stwierdził nieważność § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 lit. c) oraz ust. 5 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Wojewoda warmińsko-mazurski w skardze z dnia 27 marca 2020 r. zakwestionował uchwałę Rady Gminy Bartoszyce i wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 lit. c) oraz ust. 5. Uchwale zarzucił naruszenie art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194) poprzez przekazanie samorządowej instytucji kultury gminnych zadań własnych z zakresu sportu i rekreacji, niebędących działalnością kulturalną.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że:

- a) w § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż Gminny Ośrodek Kultury w Tolko otrzymuje nazwę Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji Gminy Bartoszyce (dalej: CKSTiR);
- b) w § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 lit. c) oraz ust. 5 statutu, Rada określiła zakres działań CKSTiR, regulując jego działalność sportową i rekreacyjną;
- c) z tytułu uchwały wynika, że ma ona na celu zmianę nazwy instytucji kultury, podczas gdy w rzeczywistości jej treść, wraz z załącznikiem,

- stanowi o przekazaniu osobie prawnej, jaką jest instytucja kultury, wykonywania innego rodzaju zadań własnych – zadań z zakresu sportu, finansowanych na odmiennych zasadach;
- d) w przytoczonym zakresie Rada Gminy, bez podstawy prawnej, połączyła przedmiot działania gminnego ośrodka kultury z zadaniami z zakresu sportu, a powyższe rozwiązanie narusza w szczególności ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 2 tej ustawy zostały wymienione dopuszczalne formy organizacyjne, w jakich mogą być prowadzone instytucje kultury, do których należą m.in. muzea, domy kultury, teatry, opery, świetlice oraz biblioteki;
- e) stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Samorządowe instytucje kultury mają osobowość prawną, są odrębnym od gminy podmiotem prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują posiadanymi środkami, organizator nie odpowiada za ich zobowiązania. Natomiast finansowanie przez gminę zadań z zakresu sportu, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych, 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 ze zm.) może być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe w ramach dotacji określanej na ten cel w uchwale budżetowej. Zakłady takie są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- f) art. 27 ustawy o sporcie 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;

- g) finansowanie instytucji kultury jako odrębnych podmiotów odbywa się na innych zasadach niż instytucji realizujących zadania z zakresu sportu. Tym samym realizowanie w ramach jednego podmiotu wspólnie ww. zadań jest niedopuszczalne. Narusza to bowiem przepisy uregulowane w ustawie o finansach publicznych.

W odpowiedzi na skargę organ podniósł, że uzasadniony jest wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały w zakresie § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 lit. c) oraz ust. 5 ze względu na brak podstaw prawnych do przekazania osobie prawnej, jaką jest instytucja kultury, wykonywania innego rodzaju zadań własnych, tj. zadań z zakresu sportu, finansowanych na odmiennych zasadach. Wskazując na powyższe, wniósł o uwzględnienie skargi w całości.

Po głębokiej analizie (będzie ona przedmiotem rozważań w dalszej części glosy) WSA w Olsztynie, rozważając kwestie dopuszczalności i zakresu skargi, doszedł do wniosku, że:

- a) stosownie do art. 1 § 1 i § 2 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) oraz art. 1–3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: PostAdmU) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje m.in. badanie zgodności z prawem aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- b) zgodnie z art. 147 PostAdmU Wojewódzki Sąd Administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności;
- c) powołany w pkt b) przepis koreluje z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: SamGminU), który stanowi, iż uchwała lub

zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o nieważności tejsze uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 SamGminU. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 SamGminU);

- d) przesłanki nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 SamGminU, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co wynika z treści art. 90 ust. 4 tejsze ustawy;
- e) wyłącznie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne, należy się odwołać do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie;
- f) za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym (zob.: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie sygn. akt SA/Gd 327/95; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wr 625/11, dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) od 13.05.2021). Takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, naruszenie przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (zob. Stahl, Kmiecik, 2001, z. 1–2);

- g) w judykaturze za istotne naruszenie prawa przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob.: wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie sygn. akt SA/Gd 327/95; z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie sygn. akt I OSK 679/12, dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) od 15.05.2021);
- h) stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Gl 928/07).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w dalszej części uzasadnienia przeszedł do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały (właśnie ta część rozstrzygnięcia będzie stanowiła przedmiot moich analiz) i wskazał, że aktem objętym skargą Rada Gminy dokonała przekształcenia gminnego ośrodka kultury w centrum kultury, sportu, turystyki i rekreacji. Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły art. 9 ust. 1 i 2 i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Sąd wyraźnie stwierdził (z czym należy się w pełni zgodzić), że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 2). Artykuł 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Samorządowe instytucje kultury mają osobowość prawną, są odrębnym od gminy podmiotem prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują w ramach posiadanych środków, organizator nie odpowiada za ich zobowiązania.

Z treści zakwestionowanych przez wojewodę postanowień załącznika uchwały wynika, że przedmiotem działalności centrum kultury, sportu, turystyki i rekreacji oprócz zadania w zakresie upowszechniania kultury jest dodatkowo inna działalność, obejmująca realizację zadań w zakresie sportu i rekreacji. Wojewoda słusznie zauważa, że w myśl art. 14 pkt 7 i art. 219 ustawy o finansach publicznych zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych, mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Zakłady takie są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, działającymi na podstawie statutu, określającego w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Z treści uchwały Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2019 r. jednoznacznie wynika, że jej celem jest m.in. przekazanie samorządowej instytucji kultury (CKSTiR), będącej osobą prawną, innego rodzaju zadań własnych – zadań z zakresu sportu i rekreacji, które mogą być wykonywane przez jednostkę organizacyjną gminy, ale mogącą działać wyłącznie w formie zakładu budżetowego. Z tytułu uchwały wynika, że ma ona na celu zmianę nazwy instytucji kultury, podczas gdy w rzeczywistości jej treść, wraz z załącznikiem, stanowi o przekazaniu tej instytucji zadań z zakresu sportu, które finansowane są na odmiennych zasadach. Tym samym – zdaniem WSA – wojewoda zasadnie podnosi, że realizowanie w ramach jednego podmiotu wspólnie ww. zadań (z zakresu kultury i sportu) jest niedopuszczalne, bowiem finansowanie instytucji kultury jako odrębnych podmiotów odbywa się na innych zasadach niż instytucji realizujących zadania z zakresu sportu.

W opinii Sądu – z czym się w pełni zgadzam – przedstawione wyżej naruszenia prawa, uznane przez Sąd za istotne, obligowały go do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu w określonym zakresie, a ponadto rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w odniesieniu do tworzenia aktów prawnych. Co więcej, uchwała rady gminy, wydana na podstawie przepisu ustawy, musi respektować unormowania zawarte w tej ustawie – w rozstrzyganej sprawie jest to ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Zdecydowałem się na zgłoszenie ww. orzeczenia, albowiem jednostki samorządu terytorialnego (na poziomie gminy) w dalszym ciągu łamią

przepisy prawa i „podpinają” pod działalność kulturalną (realizowaną przez domy kultury) inne rodzaje działalności (np. sportu, rekreacji czy też turystyki). Tego typu działania należy jednoznacznie ocenić negatywnie, co wyraźnie zostało podkreślone w uzasadnieniu glosowanego wyroku.

2. W przedmiotowej sprawie niezbędna jest – choćby krótka – analiza pojęcia „zakres działalności kulturalnej samorządowych instytucji kultury”. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury (art. 2 tej ustawy stanowi, że formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są przede wszystkim: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury), dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Co kryje się pod pojęciem działalności kulturalnej, które jest dla nas kluczowe? Za działalność kulturalną ustawa uznaje tworzenie, upowszechnianie oraz ochronę kultury (art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Jak słusznie zauważono, „definicja ta ma charakter dość ogólny, posługuje się bowiem niedookreślonym pojęciem »kultura«. Jakkolwiek uznaje się za nią materialną i umysłową działalność społeczeństw oraz jej wytwory czy całokształt materialnego i duchowego dorobku ludzkości wytworzonego w ogólnym rozwoju historycznym lub określonej epoce, to jednak kryterium uznania danego wytworu czy działania za przejaw kultury pozostaje nie tylko subiektywne, ale także relatywne i zmienne na przestrzeni lat.

Wydawać by się zatem mogło, że jedynym sposobem sprecyzowania pojęcia »kultura« użytego w art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest przyjęcie założenia konwencjonalnego. W jego świetle kulturą byłoby wszystko to, co społeczeństwo jako ogół uznaje za odpowiadające temu pojęciu. Koncepcja ta doprowadziłaby jednak do nieuznania za kulturę przedmiotów awangardowych czy kultury niszowej. Z tego względu skonkludować wypada, że nie sposób ustalić jednej, wyzerpującej definicji pojęcia »kultura«. Nie oznacza to jednak, że definicja

przyjęta w art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej narusza wymogi zasady określoności (zob. o tej zasadzie: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2014, s. 58–87). Przyjąć jedynie należy, że »kultura«, o której jest mowa w tym przepisie, ma charakter relatywny i o tym, czy uznamy dany przedmiot lub działanie za jej przejaw, decyduje splot ocen powszechnych (kanon, kultury) i specjalistycznych (awangarda kultury), odnoszonych do mniej lub bardziej sprecyzowanego miejsca i czasu. Sprawia to, że ta sama działalność może być uznana w pewnych sytuacjach za działalność kulturalną, a w innych nie (np. inaczej zostanie odebrane to samo krzesło stojące w korytarzu uczelni, a inaczej – w wyróżnionym miejscu centrum sztuki współczesnej). W celu zniwelowania opisanej niedookreśloności pojęcia kultury czy działalności kulturalnej ustawodawca wiąże ją często w przepisach ustawy z działalnością prowadzoną w danej formie kojarzonej społecznie z kulturą (np. muzeum, biblioteka czy opera). Można zatem mówić, że działalność kulturalna w rozumieniu ustawy to działalność zinstytucjonalizowana. 2. W związku z regulacjami prawa podatkowego w orzecznictwie podkreśla się różnicę między działalnością kulturalną i działalnością związaną z kulturą (zob. np. Wyrok NSA z 18 września 2015 r., II FSK 1942/13, CBOSA). Judykatura nie wskazuje jednak wyraźnych przesłanek rozgraniczenia obu tych sfer” (Gajewski, Jakubowski, 2016, s. 5–6).

3. Czy w takim razie w ramach gminnych domów kultury może być prowadzona działalność w zakresie sportu czy też turystyki? Na tak postawione pytanie (analizując nie tylko uzasadnienie głosowanego wyroku, poglądy doktryny, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, uchwały regionalnych izb obrachunkowych, ale i pozostałe orzecznictwo) należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Musimy pamiętać, że aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność kulturalną polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury jest – jak już wielokrotnie wskazywałem – Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Analiza treści tego aktu wskazuje, że

ustawodawca zawarł w nim regulacje organizacyjnoprawne dotyczące jednostek prowadzących działalność kulturalną, które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do innych ustaw. Regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zawierają żadnego odesłania do innych ustaw. Wynika z tego, że unormowania te mają charakter kompletny i wyczerpujący. Gminy, powiaty i województwa samorządowe organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2 cyt. ustawy – zob. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00).

Co istotne, statut instytucji kultury np. w zakresie realizacji przez instytucję zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu czy też turystyki w sposób istotny narusza prawo, gdyż zgodnie z przepisami ustawy o 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. Połączenie w ramach jednego podmiotu działalności z zakresu kultury, realizowanych w ramach ośrodków kultury i bibliotek, z zadaniami z zakresu sportu narusza w szczególności ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

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 realizowała swoją gospodarkę finansową. Organizator nie może w sposób dowolny, samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury (rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN.4131.461.2019 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 sierpnia 2019 r. – Dz.U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 4191).

Z kolei ustawa o sporcie w art. 27 (jak to już wskazałem w pkt 1 glosy) 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).

Ponadto finansowanie instytucji kultury (jak już wielokrotnie to podnosiłem) jako odrębnych podmiotów odbywa się na innych zasadach niż instytucji realizujących zadania z zakresu sportu. Tym samym realizowanie w ramach jednego podmiotu zadań z obu zakresów – kultury i sportu – jest niedopuszczalne.

Podobne stanowisko w przedmiocie dodatkowej działalności gminnych centrów kultury wyraziła m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Centrum Kultury i Turystyki w Mrągowie prowadzi jednocześnie działalność kulturalną i realizuje zadania związane z turystyką. Cytując art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest celem podstawowym (statutowym). Działalność kulturalna w rozumieniu ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie dóbr kultury. Formami organizacyjnymi takiej działalności są m.in. teatry, opery operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej (dalej: RIO) powyższy przepis wskazuje, że samorządowa instytucja kultury nie powinna realizować zadań z zakresu np. turystyki. Mając na uwadze różne formy organizacyjne, jak i różne sposoby finansowania, działalność w zakresie kultury nie powinna być łączona w jednej formie organizacyjnej z wykonywaniem innych zadań, np. turystyki (uchwała nr RIO.VIII-0120-454/19 Składu Orzekającego z dnia 11 września 2019 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez burmistrza Mrągowa informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r.).

4. W mojej ocenie WSA w Olsztynie w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, orzecznictwa sądowego, uchwał regionalnych izb obrachunkowych, rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jak i poglądów doktryny. Nie ma więc możliwości, aby zadania własne z zakresu kultury, turystyki czy też sportu były realizowane w ramach jednego podmiotu, gdyż są to trzy niezależne od siebie rodzaje działalności (zob. zdanie przeciwne: Winkowska-Zakrzewska, 2021, Legalis).

Jak słusznie zauważyła Anna Kudra-Ostrowska, „problem stanowiący kanwę omówionego orzeczenia, tj. ograniczeń w tworzeniu wielobranżowych jednostek organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, często jest spotykany w praktyce. Pomimo bowiem, że z ekonomicznego lub z zarządczego punktu widzenia uzasadnionym wydaje się skonsolidowanie określonych typów pokrewnej działalności i powierzenie ich wykonywania jednej jednostce organizacyjnej gminy (powiatu), przepisy możliwość podjęcia takiej decyzji wprost lub pośrednio wyłączają. Bez wątplenia utrudnia to proces racjonalizacji wykonywania zadań publicznych przez samorządy. Wskazany problem dotyczy wielu sfer działalności samorządów, nie tylko łączenia realizacji zadań z zakresu sportu i zadań z zakresu kultury. W orzecznictwie nadzorczym i sądowym często kontestuje się również m.in. przekazywanie technicznych zadań zarządców dróg związanych z utrzymaniem porządku na drogach (takich jak np. koszenie traw, zwalczanie śliskości zimowej, utrzymywanie znaków i urządzeń informacyjnych) wielobranżowym zakładom komunalnym (por. np. wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2813/16, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 10 czerwca 2016 r., znak: NPII.4131.1.333.2016). Samorządy nie mogą zatem swobodnie łączyć i rozdzielać realizacji zadań pomiędzy własne struktury, tak jak ma to miejsce w prywatnych procesach zarządczych. Każdą reorganizację wykonywania zadań powinna w konsekwencji poprzedzać analiza prawna w zakresie dopuszczalności podjęcia zamierzonej decyzji reorganizacyjnej” (Kudra-Ostrowska, 2021).

## PODSUMOWANIE

Konkludując – wyrażam pogląd, iż sąd, wydając głosowany wyrok, w sposób prawidłowy odniósł się do wszystkich przedstawionych w postępowaniu argumentów. Należy pamiętać, że zadania własne gminy w zakresie działalności kulturalnej, sportowej czy też w zakresie turystyki mogłyby być realizowane w ramach jednego podmiotu, ale tylko i wyłącznie w przypadku wyraźnej delegacji ustawowej.

Realizacja zadań musi odbywać się z poszanowaniem zasady legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie prawnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę (uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Ol 433/15)).

A zatem możliwość realizowania przez domy kultury działalności innej niż kulturalna musi wynikać z wyraźnej, a nie dorozumialnej podstawy prawnej, a takiej podstawy w naszym przypadku brak.

## Bibliografia

Chojnacka, I. (współpraca w wyborze i przygotowaniu). (2014). *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 58–87.

- Gajewski, S., Jakubowski, A. (2016). *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: C.H. Beck, s. 5–6.
- Kudra-Ostrowska, A. (2021). *Kulturze ze sportem nie po drodze, czyli o problemie wielobranżowości w jst*, <https://prawodlasamorządu.pl/2020-10-30-kulturze-ze-sportem-nie-po-drodze-czyli-o-problemie-wielobranzowosci-w-jst> (dostęp: 10.05.2021).
- Stahl, M., Kmiecik, Z. (2001). *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny”, z. 1–2. ISSN 0867-4973.
- Winkowska-Zakrzewska, U. (2021). *Institucja kultury może prowadzić działalność z zakresu sportu*. W: *Komentarz do art. 9 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej*, Legalis – wydanie elektroniczne.

## **Akty prawne i orzecznictwo**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN.4131.461.2019 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 sierpnia 2019 r. (Dz.U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 4191).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 10 czerwca 2016 r., znak: NPII.4131.1.333.2016.
- Uchwała nr RIO.VIII-0120-454/19 Składu Orzekającego z dnia 11 września 2019 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Mrągowa informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1133).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 137).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 194).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 305).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95.

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00.

Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 679/12.

Wyrok NSA z dnia 18 września 2015 r., sygn. akt II FSK 1942/13.

Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2813/16

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 928/07.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 433/15.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 426/20.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06.