



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 85 95 710; fax: 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań

1667/16

WPLYNEŁO
Kancelaria Ogólna
URZĄD MIEJSKI W KROBI
2016 -02- 17
liczba załączników 5 kabeł
podpis <i>[signature]</i>

Poznań, dnia 15 lutego 2016r.

WK-0915/1/2016

Pan
Sebastian Czwojda
Burmistrz Krobi

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w załączeniu przekazuje Uchwałę Kolegium Izby Nr 3/317/2016 podjętą w dniu 10 lutego 2016r. w odniesieniu do wniesionych przez Pana Burmistrza zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr WK-0911/38/2015 z dnia 29 grudnia 2015r.

PREZES IZBY

[signature]
Grażyna Wróblewska

Do wiadomości:
Rada Miejska w Krobi

Uchwała Nr 3/317/2016/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 10 lutego 2016 roku

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

postanawia

po rozpatrzeniu wniesionych przez Burmistrza Gminy Krobia pismem z dnia 12 stycznia 2016 roku (wpływ do Izby dnia 19 stycznia 2016 roku), którym Burmistrz wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego Nr 13 pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 29 grudnia 2015 roku, znak sprawy WK-0911/38/2015.

oddalić wniesione zastrzeżenia

UZASADNIENIE

Na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Krobia pismem z dnia 29 grudnia 2015r., Nr WK-0911/38/2015 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu skierowała do Burmistrza Miasta i Gminy Krobia wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawione zostały nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli oraz sformułowanych zostało 28 wniosków pokontrolnych. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 6 listopada 2015r. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wystąpienia pokontrolnego wynika, że zostało ono doręczone Burmistrzowi w dniu 4 stycznia 2016 r. Termin na wniesienie zastrzeżeń, o którym mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - upływał w dniu 18 stycznia 2016r., a przesyłka została nadana w Krobi w dniu 15 stycznia 2016r. (co potwierdza data na załączonej kopercie). Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Opis nieprawidłowości (ustaleń) zawarty został w części I w pkt. 16 wystąpienia pokontrolnego (str. 9-12) w brzmieniu:

„Kontrola rozliczeń udzielanych z budżetu Gminy Krobia dotacji dla samorządowych osób prawnych – instytucji kultury przeprowadzona na przykładzie instytucji kultury - Gminne Centrum Kultury i Rekreacji im. Jana z Domachowa Bzdęgi w Krobi wykazała, że:

1) *Gminne Centrum Kultury i Rekreacji im. Jana z Domachowa Bzdęgi w Krobi użytkuje następujące obiekty:*

– budynek Ośrodka Kultury – na podstawie umowy użyczenia zawartej w dniu 07.09.2009 roku na czas nieokreślony,

- kompleks Boisk Sportowych ORLIK - na podstawie umowy najmu zawartej w dniu 05.01.2011 roku na czas nieokreślony (określono czynsz roczny w wysokości 1.230 zł brutto, płatny do 28 stycznia każdego roku),
 - siłownia na podstawie umowy użyczenia zawartej w dniu 01.01.2014 roku na okres od 01.01.2014r. do 31.12.2015r.
- 2) W Statucie Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji (wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku - Uchwałą Nr XVII/119/2011 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 29 listopada 2011 roku) określono, że podstawowym celem działania Centrum jest tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury w szczególności prowadzenie wielokierunkowej działalności polegającej na rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb kulturalnych mieszkańców. W ramach działalności innej niż kulturalna, do zadań Centrum należy popularyzacja rekreacji i sportu. W zakresie zasad gospodarki finansowej określono, że Centrum otrzymuje z budżetu Gminy corocznie dotacje na działalność kulturalną w wysokości niezbędnej na pokrycie kosztów działalności, w tym kosztów wynagrodzeń pracowników oraz kosztów utrzymania i eksploatacji majątku.
- 3) W zarządzeniu Burmistrza Nr 46/2013 z dnia 22 sierpnia 2013 roku w sprawie opracowania materiałów planistycznych niezbędnych do przygotowania projektu budżetu Gminy Krobia na rok 2014 w odniesieniu do Centrum zawarto zapisy odnoszące się do konstrukcji przedstawiania materiałów planistycznych oraz projektu planu finansowego zapewniające możliwość wyodrębnienia kosztów zadań z zakresu kultury i sportu. Projekt planu finansowego oraz plan finansowy Centrum zawierał wyodrębnienie kosztów z zakresu kultury i sportu. Zgodnie z planem finansowym koszt zadań z zakresu działalności sportowej wynosił 68.280 zł. W części opisowej zawarto następujący zapis: „Z dochodów własnych pokryte zostaną: czynsz za Orlik, wydatki związane z funkcjonowaniem siłowni oraz organizacji imprez na siłowni, organizacja Amatorskiej Ligi Piłkarskiej, wydatki związane z projekcją filmów, zakup laptopa, koszt zajęć tanecznych i wokalnych. Suma wydatków: 107.230 zł.”
W trakcie roku budżetowego do Urzędu Miejskiego nie przekazywano zmian planów finansowych Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi.
- 4) W 2014r. do Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji przekazano dotacje w łącznej kwocie 946.852 zł, w tym:
- dotację podmiotową w kwocie 904.852 zł, przy czym transza dotacji przekazana 13.11.2014 roku została pomyłkowo zaksięgowana jako przekazanie środków do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krobi (Wn 223/Ma 130). Wynikiem powyższego błędu było przekazanie dotacji ponad plan o kwotę 40.000 zł. Centrum dokonało zwrotu kwoty 40.000 zł w dniu 22.12.2014 roku (Wn 224/Ma 130 ze znakiem minus). Pod datą 22.12.2014 roku dokonano w księgach Urzędu przeksięgowania (PK/01015/14):
Wn 223/Ma 133 ze znakiem ujemnym
Wn 224/Ma 130
Wn 902/Ma 133
 - dotację celową w kwocie 42.000 zł – dotacja została przekazana na podstawie umowy Nr 1/WF/14 z dnia 6 maja 2014 roku z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Adaptacja sali bilardowej na Salę Muzyki”. W umowie ustalono:
 - termin wykorzystania dotacji do dnia 19 grudnia 2014 roku,
 - rozliczenie dotacji do dnia 29 grudnia 2014 roku,
 - zwrot niewykorzystanych środków do dnia 30 grudnia 2014 roku.

W umowie nie określono sposobu rozliczenia udzielonej dotacji, czym naruszono przepisy art. 250 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych.

Gminne Centrum Kultury i Rekreacji dokonało zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 250 zł w terminie wynikającym z umowy, tj. w dniu 19 grudnia 2014 roku.

Dyrektor Centrum przedłożył rozliczenie udzielonej dotacji celowej sporządzone z datą 29.12.2014 roku (odnotowano wpływ do Urzędu Miejskiego w dniu 30.12.2014 roku).

Rozliczenie zawierało:

- *zestawienie rachunków/faktur z wyszczególnieniem wykonanych prac na ogólną kwotę 41.750 zł,*
- *kserokopie rachunków/faktury wraz z dekreacją. Nie dołączono potwierdzenia dokonania przelewów – wyciągów z rachunku bankowego Centrum,*
- *przelew zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 250 zł wygenerowany z rachunku bankowego Centrum.*

W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentu potwierdzającego weryfikację rozliczenia i jego zatwierdzenia.

5) *Na podstawie art. 265 ustawy 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) Centrum terminowo przedstawiło Burmistrzowi sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2014 rok (dwukrotnie korygowane), z którego wynikają:*

- *dochody ogółem 1.119.950,65 zł, w tym:*
 - *środki na rachunku bankowym na początku roku 43.631,38 zł,*
 - *dotacja podmiotowa 864.852 zł,*
 - *dotacja celowa 41.750 zł,*
 - *dochody własne 169.717,27 zł,*
- *wydatki ogółem 1.037.687,28 zł finansowane z:*
 - *dotacji celowej 41.759 zł,*
 - *dotacji podmiotowej 864.852 zł,*
 - *dochodów własnych 131.085,28 zł*

Ze sprawozdania rocznego Centrum wynika, że instytucja uzyskała dochody własne z tytułu działalności:

- *kulturalnej w kwocie 87.116,37 zł,*
- *sportowej w kwocie 42.937,01 zł,*
- *innej (brak możliwości zakwalifikowania do kategorii sportu lub kultury) w kwocie 39.663,89 zł.*

Ze sprawozdania rocznego wynika, że wydatki rodzajowe dokonano niezgodnie z planem finansowym. W planie finansowym przewidywano, że z dochodów własnych pokryte zostaną m.in.: czynsz za Orlik, wydatki związane z funkcjonowaniem siłowni oraz organizacji imprez na siłowni, organizacja Amatorskiej Ligi Piłkarskiej. Na działalność sportową Centrum wydatkowało łącznie kwotę 53.075,63 zł a z dotacji podmiotowej przeznaczonej na prowadzenie działalności kulturalnej sfinansowano działalność sportową na ogólną kwotę 18.973,79 zł, w tym na:

- *funkcjonowanie ORLIKA kwota 16.222,08 zł,*
- *imprezy sportowe kwota 2.751,71 zł.*

Rozliczenie dotacji podmiotowej i celowej zaksięgowano pod datą 31.12.2014 roku Wn 810/Ma 224. Podstawą rozliczenia dotacji było sprawozdanie z wykonania planu finansowego za 2014 rok, którym rozliczono:

- dotację podmiotową w kwocie 864.852 zł, tj. w wysokości dotacji przekazanej,
- dotację celową w kwocie 41.750 zł.

Kontrola wykazała nieustalenie przez jednostkę samorządu terytorialnego trybu przekazywania i sposobu rozliczania instytucji kultury z dotacji podmiotowych, czym naruszono przepisy art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowiący, z którego wynika, że ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu sprawuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu czy województwa) winien ustalić zasady przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu dla samorządowych instytucji kultury mając na uwadze przepisy art. 126 ufp stanowiące, że dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu m.in. jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych oraz przepisy art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp odnoszące się do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Samorządowe instytucje kultury prowadzą działalność kulturalną w formach i zakresie prowadzenia działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012r. poz. 406 ze zm.), z wyłączeniem działalności w zakresie sportu. Zgodnie z art. 9 ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, a prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Na podstawie art. 28 ust. 3 organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów, celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz celowej na realizację wskazanych zadań i programów. Finansowanie przez Gminę wydatków na utrzymanie instytucji kultury może nastąpić wyłącznie w formie dotacji uwzględnionej w budżecie Gminy w dziale 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz w rozdziałach właściwych dla poszczególnych instytucji kultury.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do realizowania przez instytucję kultury zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu. Umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym instytucji kultury naruszało przepisy art. 12, 18 – 21 oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z przepisami art. 218 ustawy o finansach publicznych.”

Stan faktyczny został opisany w protokole kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Krobia przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Krobi na stronach: 149-161 oraz udokumentowany w Aktach kontroli Nr B.V.2-B.V.10.

Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w części I w pkt. 16 wystąpienia pokontrolnego sformułowany został wniosek pokontrolny Nr 13 pkt 1 w brzmieniu:

„Podjąć działania w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji kultury. Zaprzestać realizowania przez instytucję kultury zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do funkcjonowania instytucji kultury

(samorządowej osoby prawnej), która realizuje zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu. Organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury."

Wnosząc zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 13 pkt 1 wystąpienia Burmistrz Gminy Krobia podał, że:

„W związku z przepisami art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U.2012 poz. 1113 ze zm.) oraz doręczonym w dniu 03.01.2016 wystąpieniem pokontrolnym (pismo WK-0911/38/2015), niniejszym składam zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego zawartego w pkt. 13 ust. 1

pkt. 13 ust. 1

W punkcie tym zawarto informację dotyczącą zobowiązania do podjęcia działań w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji kultury, poprzez zaprzestanie realizowania przez instytucji kultury zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu. Zdaniem kontrolujących, obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do realizacji zadań w zakresie kultury fizycznej przez instytucję kultury (samorządową osobę prawną), a jej Organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury.

W ocenie organów samorządowych gminy Krobia, zgodnie z art. 11 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, organizator, wydając akt o utworzeniu instytucji kultury, określa jej nazwę, rodzaj, siedzibę jak i przedmiot działania. Należy też zauważyć, że w akcie o utworzeniu instytucji kultury (statucie) zawiera się ponadto ewentualne postanowienia dotyczące zakresu działania. W art. 13 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy wskazano możliwość prowadzenia przez instytucję kultury innej działalności niż kulturalna. W przypadku, gdy na terenie gminy nie funkcjonuje np. inna wyspecjalizowana jednostka organizacyjna gminy, zajmująca się statutowo działalnością sportowo-rekreacyjną, Organizator, „nadając” statut instytucji kultury, może postanowić, iż instytucja kultury będzie obok działalności kulturalnej, prowadzić równoległe działalność rekreacyjną, sportową czy sportowo-rekreacyjną. Tym samym wypełniona zostaje dyspozycja przepisów o samorządzie gminnym, mówiącą o zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Statut Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Krobi z dnia 29 listopada 2011 roku w sprawie zmiany nazwy Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Krobi i nadania statutu Gminnemu Centrum Kultury i Rekreacji im. Jana z Domachowa Bzdęgi w Krobi, określa w § 3 ust. 3, że w ramach działalności innej niż kulturalna, do zadań Centrum należy również popularyzacja rekreacji i sportu. Zauważyć przy tym należy, że nowe zapisy statutowe poddane kontroli nadzoru prawnego Wojewody Wielkopolskiego, nie zostały uznane jako sprzeczne z prawem i uchylone.

Dokonując analizy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w świetle art. 6 ust. 1 i art. 7 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy między innymi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Wobec powyższego uznać należy, że oprócz wiodącej działalności kulturalnej, prowadzonej przez Centrum, realizowane są także działania z zakresu promocji, popularyzacji sportu, rekreacji czy działania na rzecz rozwoju infrastruktury turystycznej. Każde z tych zadań wypełnia ustawowe obowiązki gminy w zakresie zapewnienia potrzeb wspólnoty samorządowej.

Sytuacja związana z finansowaniem działalności sportowej z dotacji podmiotowej w kontrolowanym okresie jest zgodna z przedstawionym powyżej stanowiskiem, z którego wynika, że działalność sportowo-rekreacyjna instytucji kultury ma charakter poboczny i dodatkowy. Świadczą o tym konkretne kwoty, wynikające ze sprawozdania rocznego Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi, przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym. Łączna kwota dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Krobia dla Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi wynosiła 864 852,00 zł, natomiast na działalność pozostałą, związaną z realizacją zadań statutowych instytucji kultury, w tym z administrowaniem powierzonym mieniem (utrzymanie ORLIKA) i organizacją imprez sportowych, przeznaczono łącznie kwotę 18 973,79 zł. Kwota ta stanowiła więc 2,19% całkowitej kwoty dotacji podmiotowej, przekazanej instytucji kultury w 2014 roku przez Gminę Krobia. Proporcja ta potwierdza więc zgodność z wyżej przedstawionym stanowiskiem, dotyczącym traktowania działalności sportowej jako dodatkowej, co zresztą umożliwia zapis art. 13 ust. 2 pkt 6 przywołanej powyżej ustawy. W świetle tych przepisów oraz przytoczonej wykładni, nie naruszono przepisów art. 218 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który wskazuje, że „z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne przepisy tak stanowią”. Nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem, że co do zasady, wątpliwość budzi finansowanie z dotacji podmiotowej, zaklasyfikowanej w dziale 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) rozdział 92109 (Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby), działalności sportowej, która powinna być sklasyfikowana w dziale 926 (Kultura fizyczna) i w odpowiednich rozdziałach (92601-92695). Na podstawie informacji zaczerpniętej z opracowania „Szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z komentarzem, przykładami, uwagami objaśniającymi” autorstwa Magdaleny Majdrowicz Dmitrzak i Joanny Frąckowiak, wydatki w § 2480 dotyczące dotacji podmiotowej dla instytucji kultury, są ewidencjonowane jedynie w rozdziale 92109. Mając na uwadze powyższe, nie było więc możliwości zaklasyfikowania tych wydatków w innym rozdziale. Należy również nadmienić, że pozostałe wydatki Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi, dotyczące działalności sportowo-rekreacyjnej – w kwocie 34 101,84 zł, były finansowane z przychodów własnych, nie stanowiących dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Krobia. Respektując więc zapisy zawarte w klasyfikacji budżetowej w roku 2015, z dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Krobia są finansowane jedynie wydatki bieżące, dotyczące działalności kulturalnej. Pozostałe wydatki, związane m.in. z utrzymaniem ORLIKA, siłowni czy organizacją imprez sportowych, a zatem z realizacją zadań statutowych nie będących podstawowymi zadaniami instytucji kultury, są finansowane z pozostałych środków.

Reasumując należy wskazać, że rozwiązanie dotyczące realizacji zadań z zakresu sportu i rekreacji poprzez istniejącą, jaką jest Gminne Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi, oprócz zgodności z przepisami obowiązującego prawa, na co wskazujemy powyżej, jest również racjonalne z punktu widzenia efektywności funkcjonowania administracji samorządowej. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania, realizowany jest obowiązek wynikający z przepisów art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwłaszcza w zakresie ust. 1, przejawiający się w możliwości uzyskiwania najlepszych efektów z dostępnych środków publicznych. Utworzenie odrębnej jednostki (ośrodka sportu i rekreacji), z odrębnym zapleczem finansowo-administracyjnym do zarządzania obiektami rekreacyjno-sportowymi i do realizacji zadań związanych z organizacją imprez sportowo-rekreacyjnych, przy niewielkiej gminie, jaką jest gmina Krobia, generowałoby z pewnością nieuzasadnione wydatki i stałoby w sprzeczności z zasadami celowości i oszczędności realizacji wydatków publicznych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organów samorządowych Gminy Krobia, nie naruszono w żaden sposób przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przywołując argumenty jak wyżej, wyrażamy przekonanie o akceptacji dla stanowiska Gminy Krobia w przedmiotowej sprawie.”

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenia ustaliło i zważyło co następuje

Po dokonanej analizie treści protokołu oraz akt kontroli, które stanowiły podstawę do sformułowania nieprawidłowości Kolegium Izby wskazuje, że działalność gmin w zakresie kultury, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, została uregulowana ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, z późn. zm.). Stosownie do przepisów 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 rozpoczęcia i 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 (art. 14 ust. 1). W art. 13 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy zapisano, że statut zawiera: „*postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić*”.

Kolegium Izby podkreśla, że powyższy przepis nie dotyczy wypełniania innych niż kulturalne zadań gminy, a jedynie pozwala na prowadzenie działalności innej niż kulturalna celem wspomaganie realizacji zadań w zakresie kultury.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. 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).

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA w Szczecinie: z dnia 4 kwietnia 2001r., sygn. akt SA/Sz 2268/00; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia z dnia 14 maja 2015r. sygn. akt II SA/Ke 339/15) 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. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, zaś dyspozycja ust. 2 tegoż artykułu określa elementy, jakie powinien ów statut zawierać. Z powyższych przepisów wynika, że do obligatoryjnych elementów statutu należy określenie zakresu działalności instytucji kultury, czyli ustalenie ram działalności kulturalnej - polegającej według art. 1 ust. 1 ustawy na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Określenie zakresu działalności instytucji kultury stanowi konkretyzację celu, dla którego została ona powołana. Niewątpliwie zakres ten musi

odnosić się do celu działania tej instytucji kultury, czyli dotyczyć działalności strictly kulturalnej i jasno przedstawiać w jakich formach i czym konkretnie instytucja kulturalna będzie się zajmować. Postanowienia statutu w tej materii winny zatem dotyczyć podstawowych, zasadniczych aspektów zamierzonej działalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12).

Zdaniem Kolegium Izby powołanie się w niniejszej sprawie na brak działań organu nadzoru tj. Wojewody Wielkopolskiego w odniesieniu do zmienionych zapisów Statutu z punktu widzenia sposobu finansowania instytucji kultury nie ma znaczenia. Wojewoda w ramach swoich kompetencji nadzorczych nie badał zagadnień dotyczących finansowania instytucji kultury, ani też zadań z zakresu sportu. Kompetencje te zastrzeżone są dla regionalnych izb obrachunkowych zarówno w zakresie działań nadzorczych (art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że *„Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”*) jak i kontrolnych.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyrażając corocznie opinie o przedłożonych przez Burmistrza Krobi informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz na podstawie przedkładanych „Informacji o przebiegu wykonania planu finansowego Gminnego Centrum Kultury i Rekreacji w Krobi za I półrocze” wielokrotnie wskazywał, iż w ramach działalności instytucji kultury występuje finansowanie z budżetu Gminy Krobia działalności w zakresie kultury fizycznej i sportu. Z dotacji zaplanowanej w dz. 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” § 2480 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury” są finansowane wydatki związane z funkcjonowaniem Orlika i siłowni (uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu: Nr SO-0953/20/10/Ln/2013 z dnia 9 września 2013 roku; Nr SO-0953/40/10/Ln/2014 z dnia 26 września 2014 roku; SO-0953/30/10/Ln/2015 z dnia 15 września 2015 roku).

Kolegium Izby wskazuje, że z regulacji zawartych w art. 18 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika możliwość połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach. Również przepisy art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642, z późn. zm.) stanowią, że biblioteki publiczne mogą być łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Połączenie wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Bibliotecznej i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przepisy ww. ustaw nie przewidują natomiast możliwości łączenia instytucji kultury (w tym bibliotek) z innymi podmiotami.

Przechodząc do kwestii związanych z realizacją zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej i sportu, Kolegium Izby wskazuje, iż w myśl art. 14 pkt 7 i art. 219 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w ww. zakresie, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe w ramach dotacji określanej na ten cel w uchwale budżetowej. Zakłady takie są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, działającymi na podstawie statutu, określającego w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

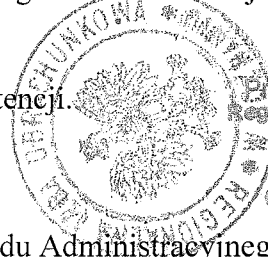
Z kolei definicja legalna „sportu”, zawarta jest w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub

zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej, psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Przepisy art. 3 ust. 1 ww. ustawy wskazują jednocześnie, że formą prowadzenia działalności sportowej jest w szczególności klub sportowy. Ta szeroka definicja, wykraczająca poza klasyczne ujęcie sportu, obejmująca nie tylko podjęcie współzawodnictwa i przestrzeganie obowiązujących w nim reguł, ale też rekreacyjną aktywność fizyczną nienakierowaną na rywalizację, nie upoważnia do stwierdzenia, że działalność sportowa może być realizowana w formie instytucji kultury.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby wskazuje, że zadania z zakresu kultury oraz działalność sportowa i rekreacyjna winny być realizowane w ramach odrębnych jednostek, które różnią się nie tylko formą organizacyjną, ale i zasadami finansowania. Brak jest zatem podstaw prawnych, aby instytucja kultury realizowała zadania z zakresu sportu.

Z wyżej przedstawionych względów Kolegium Izby uznało, że zastrzeżenia wniesione przez Burmistrza Krobi nie zasługują na uwzględnienie, a sformułowany na podstawie nieprawidłowości wskazanej w I części wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 13 pkt 1 jest zasadny, a podstawa prawna użyta przy jego formułowaniu jest prawidłowa.

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Sądu Administracyjnego.

