



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 listopada 2015 r.

Poz. 4578

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.13.5.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§1 pkt 1-3, §6, §9, §14 i §15 załącznika do uchwały nr XIV.76.2015 Rady Gminy Chojnów z dnia 25 września 2015 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Chojnowie z siedzibą w Krzywej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2015 r. Rada Gminy Chojnów podjęła m.in. uchwałę nr XIV.76.2015 w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Chojnowie z siedzibą w Krzywej.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XIV.76.2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §1 pkt 1-3 załącznika do uchwały narusza art. 87 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); 2) §6 załącznika do uchwały narusza art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642-t.j.); 3) §9 załącznika do uchwały narusza art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406); 4) §14 i §15 załącznika do uchwały naruszają art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o bibliotekach.

Uchwałą nr XIV.76.2015 Rada Gminy Chojnów nadała statut Gminnej Bibliotece Publicznej w Chojnowie, posiadającej siedzibę w Krzywej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406) oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o bibliotekach.

W §1 pkt 1-3 załącznika do uchwały wskazano, że Gminna Biblioteka Publiczna w Chojnowie "działa na podstawie: 1) ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642 z późn. zm.), 2) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.), 3) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)".

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa

miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliżyje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. W związku z tym podjętej regulacji nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Akt wydany przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12). Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działać ma samorządowa instytucja kultury.

Stanowiąc w §5 załącznika do uchwały odnośnie zakresu zadań biblioteki, Rada Gminy uzupełniła ten zakres w §6 tego załącznika następująco: "Biblioteka może podejmować również inne działania wynikające z potrzeb społeczeństwa na terenie jej działania o charakterze kulturalno-oświatowym."

Odnośnie bibliotek obowiązuje norma przewidująca zakres zagadnień, który powinien zostać uregulowany w statucie biblioteki działającej jako odrębna instytucja kultury. Według art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach: "1. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. 3. Statut określa w szczególności: 1) cele i zadania biblioteki; 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów; 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej; 4) źródła finansowania działalności biblioteki. Są to elementy przedmiotowo istotne statutu omawianej instytucji. Artykuł 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* formułującą katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z art. 11 ust. 3 tej ustawy nie może bowiem zostać uznane ustanowienie zakresu zadań biblioteki w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od rady gminy dodatkowych jeszcze przedmiotów jej działalności.

W świetle art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, to statut biblioteki ma określać cele i zadania biblioteki, jej organizację i zakres działania. Poprawna realizacja wynikającej z tego przepisu kompetencji ma o tyle istotne znaczenie, że statut biblioteki, jako gminnej instytucji kultury, ma szczególną rangę i zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego. Jeśli zatem ustawodawca przewidział, że to właśnie statut biblioteki powinien określać, jakie zadania jednostka ta realizuje, w jaki sposób jest zorganizowana, jaki jest jej zakres działania, organizator nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. O ile organizator biblioteki przewiduje jeszcze dodatkowe zadania tej instytucji, niż te wskazane w §5 załącznika do uchwały, powinien zamieścić je w statucie. W świetle obowiązujących przepisów statut biblioteki nie może zatem ograniczać się do wymienienia niektórych tylko zadań przez nią realizowanych i form działalności, co sugeruje §6 uchwały, dopuszczając wykonywanie przez Bibliotekę Gminną innych, niesprecyzowanych konkretnie w statucie zadań.

Według §9 załącznika do uchwały nr XIV.76.2015: "Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa regulamin organizacyjny, który opracowuje i wprowadza w drodze zarządzenia Dyrektor, po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy Chojnów, działającego w imieniu organizatora oraz opinii działających w Bibliotece organizacji związkowych."

Kwestia regulaminu organizacyjnego instytucji kultury oraz podmiotów uczestniczących w procedurze jego przyjęcia regulowana jest przez art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: "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.". Z uwagi na fakt, że Gminna Biblioteka Publiczna w Chojnowie jest samodzielną jednostką organizacyjną nie będzie miał do niej zastosowania art. 12 ustawy o bibliotekach przyznający kompetencję do nadania regulaminu organizacyjnego kierownikowi biblioteki bez konieczności zasięgnięcia opinii innych podmiotów. W rozpatrywanym przypadku znajdzie zastosowanie art. 2 ustawy o bibliotekach, nakazujący stosowanie do bibliotek przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie nieuregulowanym ustawą o bibliotekach. Wobec tego nadając regulamin organizacyjny bibliotece stanowiącej samodzielną jednostkę organizacyjną należy stosować powołany art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, którego nieuprawnionej modyfikacji Rada dokonała w §9 załącznika do uchwały poprzez pominięcie stowarzyszeń twórców w procedurze opiniowania projektu regulaminu organizacyjnego biblioteki.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.". Ponadto narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Oczywiście może zaistnieć sytuacja, że w danej instytucji kultury, w momencie nadawania statutu, nie działają stowarzyszenia twórców. Jednak z uwagi na fakt, że statut instytucji kultury, jako akt prawa miejscowego, reguluje działanie tej instytucji w sposób generalny i abstrakcyjny nie należy wykluczyć, że w przyszłości stowarzyszenia twórców mogą zostać założone w tej jednostce, wobec czego statut nie może pomijać ich ustawowej roli w opiniowaniu regulaminu organizacyjnego.

W oparciu o §14 załącznika do uchwały Biblioteka może prowadzić dodatkową działalność gospodarczą poprzez: 1) najem i dzierżawę składników majątkowych, 2) usługę ksero i wydruki, 3) organizację kursów, szkoleń, konferencji, 4) sprzedaż artykułów użytku kulturalnego, dzieł twórców. Według §15 załącznika do uchwały dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez Bibliotekę przeznaczony jest na jej cele statutowe.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o bibliotekach, usługi bibliotek, których organizatorami są podmioty określone w art. 8 ust. 2, są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem ust. 2. Ustęp drugi wspomnianego wyżej przepisu określa zamknięty katalog usług, za które biblioteki mogą pobierać opłaty, to jest: 1) za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne; 2) za wypożyczenia materiałów audiowizualnych; 3) w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne; 4) za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych; 5) za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych. W ust. 3 znajduje się kategoryczne zastrzeżenie, że wysokość opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, nie może przekraczać kosztów wykonania usługi, a więc nie jest to działalność zarobkowa. Wymienione wyżej czynności, które zgodnie z wolą ustawodawcy mogą być czynnościami odpłatnymi, z uwagi na ich charakter, przy uwzględnieniu ponadto wskazanego zastrzeżenia zawartego w art. 14 ust. 3 tej ustawy, nie mogą zostać uznane za działalność gospodarczą. Z treści powyższego artykułu wynika ponadto, że są to jedyne sytuacje, w których biblioteki mogą pobierać opłaty. Pozostała działalność prowadzona przez biblioteki musi być działalnością nieodpłatną, na co wskazuje także art. 14 ust. 1 ustawy i co wyklucza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez tę jednostkę.

Z definicji pojęcia działalności gospodarczej, zawartej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.) wynika bowiem, że jej immanentną cechą jest zarobkowy charakter. Należy przy tym zastrzec, że w odniesieniu do bibliotek nie znajdzie zastosowania art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, gdzie stwierdza się, że statut instytucji kultury może zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Przepis ten ma charakter normy ogólnej, dotyczącej wszystkich instytucji kultury. Przepisy ustawy o bibliotekach wprowadzają w tym zakresie szczegółowe regulacje, dotyczące rodzaju i charakteru usług świadczonych przez biblioteki, dopuszczające odpłatność usług świadczonych przez biblioteki wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 14 ust. 2 tej ustawy.

Podsumowując należy stwierdzić, że §14 i §15 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, wobec zakazu wynikającego z ustawy o bibliotekach. Na poparcie stanowiska Organu Nadzoru należy wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 114/08) oraz wyrok tego Sądu z dnia 5 grudnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 434/12). Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez bibliotekę, której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego potwierdzony został także w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. LEX-S.4131.4.2014.HL).

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz