



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2015 r.

Poz. 6154

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.56.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 załącznika do uchwały Nr XVIII/353/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 listopada 2015r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 11 ust.1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.), Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę Nr XVIII/353/15 w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej we Wrocławiu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 grudnia 2015 r. pismem Nr BPR-DE.0711.64.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie **§ 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.).

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Z kolei bezpośrednią podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach. W myśl ust. 1 tego artykułu biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei ust. 3 określa obligatoryjne elementy statutu biblioteki, a więc cele i zadania biblioteki, organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów, nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej oraz źródła finansowania działalności biblioteki.

Na podstawie § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *biblioteka może na zasadach zgodnych z obowiązującym prawem, prowadzić jako dodatkową działalność w zakresie:*

- 1) wypożyczania, najmu, dzierżawy i sprzedaży posiadanych składników majątkowych;
- 2) produkcji i sprzedaży wydawnictw książkowych, audiowizualnych, multimedialnych, map, planów, zdjęć oraz innych publikacji i materiałów bibliotecznych;

- 3) *promocji i reklamy;*
- 4) *projekcji filmów;*
- 5) *organizacji spotkań i wystaw;*
- 6) *usług transportowych związanych z przewozem osób i rzecz;*
- 7) *usług konserwacji i inroligatorskich;*
- 8) *usług kserograficznych, przegrywania, skanowania i nagrywania materiałów bibliotecznych na urządzenia mobilne;*
- 9) *organizacji wizyt metodycznych, przeprowadzania staży;*
- 10) *sprzedaży dzieł i utworów powstałych w związku z realizacją zadań statutowych.*

Dodatkowa działalność nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych Biblioteki, a środki uzyskane z jej prowadzenia mogą być wykorzystane wyłącznie na realizację zadań statutowych Biblioteki (ust. 2).

W kontekście powyższych zapisów uchwały, należy zauważyć, że 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, zgodnie z wolą ustawodawcy mogą być czynnościami odpłatnymi, z uwagi na ich charakter, przy jednoczesnym uwzględnieniu wskazanego zastrzeżenia zawartego w art. 14 ust. 3 tej ustawy.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.) wynika bowiem, że jej immanentną cechą jest zarobkowy charakter. Tymczasem przedmiot wymienionych w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały działalności wskazuje, że stanowią one działalności o charakterze działalności gospodarczej ukierunkowanej na chęć uzyskiwanie zysku. Powyższe potwierdza również sam zapis ust. 2 tego paragrafu, który wprost stanowi o wykorzystywaniu uzyskanych z działalności środków.

Należy przy tym zastrzec, że w odniesieniu do bibliotek nie znajdzie zastosowania art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), 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. Tym samym z uwagi na fakt, że ustawa o bibliotekach zawiera wyczerpujące uregulowania dotyczące zakresu świadczonych usług przez biblioteki, natomiast art. 2 ustawy o bibliotekach stanowi, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w ocenie organu nadzoru zastosowanie art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach nie jest możliwe.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne

zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „*Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.*”

Podsumowując należy stwierdzić, że §11 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, w zakresie znacznie szerszym niż zostało to uregulowane przez ustawodawcę w art. 14 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).

Ponadto, należy zauważyć, że bezpośrednią konsekwencją stwierdzenia nieważności § 11 załącznika do uchwały wskazującego na zakres prowadzonej działalności przez bibliotekę jest również stwierdzenie nieważności **§ 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały**. Zgodnie bowiem z tym zapisem uchwały jednym ze źródeł finansowania biblioteki są przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, a więc przychody uzyskiwane z działalności jaką Rada przewidziała w § 11 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, natomiast stwierdzenie nieważności § 11 załącznika do uchwały spowoduje bezprzedmiotowość **§ 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały**. Z kolei pozostawienie tego zapisu uchwały w obrocie prawnym będzie stało w sprzeczności z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które winny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak