



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 czerwca 2016 r.

Poz. 2772

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.108.9.2016.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz.446) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 11 ust. 3 pkt 8 we fragmencie „za wiedzą i zgodą organizatora” oraz § 13 ust. 4 załącznika do uchwały Nr XXV/198/16 Rady Gminy Podgórzyń z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej Gminy Podgórzyń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r., działając między innymi na podstawie art. 11 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz.642 ze zmianami) Rada Gminy w Podgórzyń podjęła uchwałę Nr XXV/198/16 w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej Gminy Podgórzyń.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 11 ust. 3 pkt 8 załącznika do uchwały we fragmencie „za wiedzą i zgodą organizatora” z istotnym naruszeniem art. 11 ustawy o bibliotekach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 13 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust.1 i 2 ustawy o bibliotekach.

Zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 8 załącznika do uchwały do zakresu działania Kierownika należy występowanie, w zależności od potrzeb, z wnioskami o udzielenie dotacji na realizację zadań objętych mecenatem państwa i na dofinansowanie bieżących zadań własnych za wiedzą i zgodą organizatora. Tymczasem zgodnie z art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W myśl art. 9 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Dodatkowo w myśl art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury (czyli również biblioteka) posiada osobowość prawną. Z brzmienia art. 14 ust. 1 i 2, art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – wynika, że instytucja kultury jest odrębną od gminy jednostką organizacyjną i finansową, wyposażoną w osobowość prawną i prowadzącą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru, § 11 ust. 3 pkt 8 załącznika do uchwały we fragmencie „za wiedzą i zgodą organizatora” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 11 ustawy o bibliotekach. Istotność naruszenia prawa przez Radę wynika z braku podstawy prawnej ku temu, by organ stanowiący gminy ograniczał możliwość otrzymywania dotacji przez instytucję kultury na zadania objęte mecenatem państwa i na dofinansowanie bieżących zadań własnych, poprzez konieczność poinformowania organizatora i uzyskania jego zgody.

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.”

Zgodnie z § 13 ust. 4 załącznika do uchwały „Biblioteka może prowadzić działalność, z której przychody przeznaczone będą na realizację celów statutowych i pokrywanie kosztów działalności bieżącej. Działalność gospodarcza, o której mowa nie może kolidować z realizacją zadań statutowych.”

W kontekście powyższej regulacji 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.

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.

Podsumowując należy stwierdzić, że § 13 ust. 4 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, w zakresie 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).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono 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