



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2020 r.

Poz. 5386

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.10.1.2020.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 16 załącznika do uchwały nr XXIV/162/20 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie statutu Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Brzegu Dolnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2020 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.) oraz art. 11 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), Rada Miejska w Brzegu Dolnym podjęła uchwałę nr XXIV/162/20 w sprawie statutu Miejskiej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Brzegu Dolnym.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 4 września 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 16 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na dopuszczeniu świadczenia przez bibliotekę innych płatnych usług niż wskazane przez ustawodawcę.

Uchwałą nr XXIV/162/20 Rada Miejska w Brzegu nadała statut Miejskiej i Gminnej Bibliotece Publicznej w Brzegu Dolnym.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Zgodnie z art. 11 ust. ustawy 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.

W § 16 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że biblioteka może prowadzić jako dodatkową, na zasadach zgodnych z obowiązującym prawem, działalność odpłatną w zakresie:

- 1) szkoleń z zakresu działalności kulturalnej, w tym bibliotecznej,
- 2) prowadzenie działalności promocyjnej i szkoleniowej,
- 3) doradztwa i konsultacji oraz innego rodzaju usług w zakresie działalności kulturalnej,

- 4) sprzedaży wydawnictw książkowych, audiowizualnych, multimedialnych, map, planów, zdjęć oraz innych publikacji i materiałów bibliotecznych,
- 5) promocji i reklamy,
- 6) projekcji filmów,
- 7) dzierżawienia i najmu pomieszczeń i obiektów własnych oraz innych składników majątkowych,
- 8) odpłatnej organizacji imprez kulturalnych, spotkań i konferencji.

Zgodnie z § 16 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały - dodatkowa działalność odpłatna 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). Decyzja o podjęciu przez Bibliotekę działalności dodatkowej należy do Dyrektora Biblioteki (ust. 3).

W kontekście powyższych 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 (jednostki samorządu terytorialnego), są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem ust. 2. Ustęp drugi wskazanego 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. Tego rodzaju opłaty Rada Miejska w Brzegu Dolnym wskazała w § 15 ust. 3 załącznika uchwały jako jedno z źródeł finansowania biblioteki. Pozostała działalność prowadzona przez biblioteki musi być działalnością nieodpłatną, na co wskazuje jednoznacznie art. 14 ust. 1 ustawy i co wyklucza możliwość prowadzenia innej działalności odpłatnej przez tę jednostkę.

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, 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 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.

Podsumowując należy stwierdzić, że § 16 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności odpłatnej gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, w zakresie szerszym niż zostało to uregulowane przez ustawodawcę w art. 14 ustawy o bibliotekach.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

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 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.

II Wicewojewoda Dolnośląski:
Bogusław Szpytma