



NK.II.0911-3/508/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

**§ 14 ust. 4 we fragmencie: „z prowadzonej działalności, w tym także”, § 15 i § 16 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Gminy Lubomierz nr LI/258/09 z dnia 28 października 2009 r.** w sprawie utworzenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Lubomierzu oraz nadania jej statutu, z powodu istotnego naruszenia art. 14 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 ze zm.) i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.).

### Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Lubomierz podjęła na sesji w 28 października 2009 r. uchwałę nr LI/258/09 utworzenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Lubomierzu oraz nadania jej statutu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2009 r., przekazana pismem nr RMG-0150/LI/09 z dnia 3 listopada 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 14 ust. 4 we fragmencie: „z prowadzonej działalności, w tym także”, § 15 i § 16 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o bibliotekach i art. 3 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Uchwałą nr LI/258/09 z dnia 28 października 2009 r. Rada Miejska Gminy Lubomierz utworzyła Gminną Bibliotekę Publiczną w Lubomierzu oraz nadała jej statut.

Mocą § 14 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: *„Przychodami Biblioteki są dotacje organizatora, wpływy z **prowadzonej działalności**, w tym ze sprzedaży składników majątku narodowego, dotacje z budżetu oraz innych instytucji i środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł, a także opłaty, o których mowa w art. 14 ust. 2 Ustawy o Bibliotekach.”*

W § 15 i 16 załącznika postanowiono, że: *„Biblioteka może, w granicach obowiązujących, pobierać opłaty **za swe usługi i wydawnictwa**, a wpływy przeznaczać na zadania statutowe. Biblioteka może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z **działalności gospodarczej** Biblioteki służy realizacji celów statutowych.”*

W myśl art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 ze zm.), aby działalność mogła zostać uznana za działalność gospodarczą, muszą być spełnione łącznie trzy warunki: **1)** prowadzona działalność musi mieć charakter zarobkowy, **2)** musi być wykonywana w sposób zorganizowany oraz **3)** ciągły.

Z samej definicji działalności gospodarczej wynika zatem, że immanentną jej cechą jest prowadzenie działalności w celu uzyskania zarobku.

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 pkt 1 i 2 wspomnianego wyżej przepisu określa zamknięty katalog usług, za które biblioteki mogą pobierać opłaty, tj. za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne lub też za wypożyczenia materiałów audiowizualnych. 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, a działania tych bibliotek nie mogą być zakwalifikowane jako działalność gospodarcza.**

Katalog usług, za które biblioteki mogą pobierać opłaty, dopełnia pkt 3–5 ust. 2 art. 14 ustawy o bibliotekach stanowiąc, iż opłaty mogą być pobierane również: w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne, za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych, za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.

Wyliczenie w art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach zawiera zamknięty katalog sytuacji, w których biblioteki mogą pobierać opłaty.

Zgodnie z przepisem art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury” (art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zgodnie zaś z przepisem art. 3 ust. 2 działalność kulturalna określona w art. 1 ust. 1 nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów.

W przepisie art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest wprowadzie mowa o tym, że statut instytucji kultury może zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić, jednakże należy uznać ten przepis za *lex generalis* mający zastosowanie do wszystkich instytucji kultury. Natomiast przepisy ustawy o bibliotekach, a konkretnie art. 20 tej ustawy, wprowadzają szczegółowe regulacje dotyczące rodzaju i charakteru usług świadczonych przez biblioteki (w myśl art. 14 – świadczone nieodpłatnie poza wymienionymi w ustawie wyjątkami).

Zgodnie zatem z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, wspomniany wyżej przepis art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie ma zastosowania do bibliotek.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Gminy Lubomierz przekroczyła swoje kompetencje, gdyż kwestionowanymi zapisami umożliwiła prowadzenie działalności gospodarczej gminnej jednostce organizacyjnej jaką jest biblioteka wobec wyraźnego zakazu ustawowego. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
Rafał Jurkowlaniec