



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK.II.MW2.0911-22/10



Wrocław, dnia 2 grudnia 2010 r.

### 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

§ 9 ust. 8 we fragmencie: „oraz prowadzić działalność gospodarczą według zasad określanych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej Biblioteki służy wyłącznie realizacji celów statutowych” załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 października 2010 r. nr LXI/510/10 w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida w Bolesławcu.

#### Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 27 października 2010 r. podjęła uchwałę nr LXI/510/10 w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida w Bolesławcu, zwaną dalej uchwałą. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 2 listopada 2010 r. nr OR.II.0155-61-15/10 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 8 we fragmencie: „oraz prowadzić działalność gospodarczą według zasad określanych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej Biblioteki służy wyłącznie realizacji celów statutowych” załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 ze zm.) a także art. 9 ust. 2, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. nr 9 poz. 43 ze zm.).

Rada Miasta Bolesławiec nadała statut Miejskiej Bibliotece Publicznej, działając na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o bibliotekach, zgodnie z którym biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.

Mocą § 9 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta postanowiła: „Biblioteka może, w granicach obowiązujących przepisów, pobierać opłaty za usługi i wydawnictwa, a wpływy przeznaczać na cele statutowe oraz prowadzić działalność gospodarczą według zasad określanych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej Biblioteki służy wyłącznie realizacji celów statutowych”.

Z przywołanej wyżej regulacji wynika zatem, że Miejska Biblioteka Publiczna w Bolesławcu będzie mogła prowadzić działalność gospodarczą. Uchwała w żaden sposób nie ogranicza przedmiotu tej działalności, zastrzegając jedynie, że dochód z działalności może służyć wyłącznie realizacji celów statutowych Biblioteki. Oznacza to, że działalność taka może wykraczać również poza sferę użyteczności publicznej.

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.

Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust. 1). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3). Ustawa określa też, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 4).

Ustawa, o której mowa w art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i która określa zarówno warunki, na jakich gmina i gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jak i formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, to ustawa o gospodarce komunalnej. Przewiduje ona, że jedyną formą, w jakiej gmina może prowadzić działalność poza zakresem użyteczności publicznej, jest spółka prawa handlowego i to pod wskazanymi w tej ustawie warunkami. Ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do jednostek budżetowych gminy, jednak z brzmienia jej art. 2 wynika, że dopuszcza ona inne formy prowadzenia gospodarki komunalnej niż samorządowy zakład budżetowy czy spółki prawa handlowego. Pomimo tego braku z przepisów tej ustawy można wywieść normy dotyczące prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Jedną z nich wynika z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, ustanawiającego zakaz prowadzenia tego typu działalności w formie samorządowego zakładu budżetowego. Z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wynika natomiast, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego. Nie jest zatem możliwe prowadzenie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej przez gminę w formie jednostki budżetowej, skoro jedynym przypadkiem jej prowadzenia wskazanym w ustawie o gospodarce komunalnej jest działalność spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego.

Na konieczność uwzględnienia ograniczeń zawartych w tym akcie wskazuje wyraźnie art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dopuszczający możliwość prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Ustawodawca uzależnił więc możliwość prowadzenia tego typu działalności przez gminę od spełnienia ustawowo określonych warunków. Jednym z nich jest forma, w jakiej taka działalność ma być prowadzona.

Podsumowując należy stwierdzić, że wskazany w sentencji rozstrzygnięcia fragment § 9 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, wobec wyraźnego zakazu ustawowego wynikającego z ustawy o bibliotekach, a w przypadku, gdyby ta działalność wykraczała poza sferę użyteczności publicznej także z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej wobec ograniczeń co do form, w jakich taka działalność mogłaby być prowadzona.

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. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

  
Iłona Antoniszyn - Klik