

Prowadzenie działalności gospodarczej przez bibliotekę publiczną

W funkcjonowaniu bibliotek publicznych pojawiają się wątpliwości dotyczące możliwości prowadzenia przez tę instytucję kultury innej działalności niż biblioteczna, a w szczególności prowadzenia działalności gospodarczej. Artykuł ten stanowi próbę wyjaśnienia tych niejasności.

Podstawowe zadania biblioteki publicznej określa art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 ze zm.). Przepis ten stanowi: „Do podstawowych zadań biblioteki należy :

- 1) gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych;
- 2) obsługa użytkowników, przede wszystkim udostępnianie zbiorów oraz prowadzenie działalności informacyjnej o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami w tym zakresie.”

Z faktu, iż cytowany przepis stanowi jedynie o podstawowych zadaniach biblioteki publicznej niektórzy organizatorzy wysnuwają twierdzenie, iż biblioteka może prowadzić inną działalność, w tym również i gospodarczą. Jako podstawa prawna takiego stanowiska jest wskazywany art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991r o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 114, poz. 493 ze zm.), który dozwala instytucji kulturalnej prowadzić działalność inną niż kulturalną, jeżeli statut to przewiduje. Przepis ten miałby zastosowanie do biblioteki na podstawie art. 2 ustawy o bibliotekach nakazujący w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosować unormowania ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Na „pierwszy rzut oka” można by zaakceptować to stanowisko, jako wprost oparte na przepisach wskazanych ustaw. Jednakże bliższa analiza powołanych przepisów prawa prowadzi do odmiennych wniosków.

Oczywistym jest, że art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności kulturalnej dopuszcza prowadzenie przez instytucję kultury prowadzenie również innej działalności niż kulturalna, w tym, nie wykluczając, i gospodarczej. Uzależnione jest to od postanowień statutu, na tym polega tzw. swoboda statutowa organizatora. Innymi słowy może on zawrzeć w statucie postanowienia niezakazane w przepisach prawa lub w nich nieuregulowane. Podkreślić należy, że do treści statutu mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności kulturalnej (szerzej: J. Ciechorski: *Statut biblioteki – wybrane zagadnienia*, „Bibliotekarz” 12/2008). Jednakże granicami swobody statutowej są również przepisy prawa, które w sposób jednoznaczny regulują daną sytuację lub nakazują uregulowanie takiej sytuacji w określony sposób. Organizator nie może w statucie inaczej niż to czyni ustawa unormować danego stanu faktycznego. Na takie ograniczenie swobody statutowej wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. II OSK 666/08 (NZS 2009/1/12) stwierdzając: „Samodzielność statutowa Powiatu dotyczy jedynie spraw nieuregulowanych w ustawie, oczywistym jest, że nie może ona prowadzić do takiego ukształtowania struktury

organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej, które byłoby sprzeczne z ustawą.” Wyrok ten dotyczy, co prawda struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej, jednakże zawiera ogólną zasadę wskazującą granice swobody organizatora w określaniu treści postanowień statutu.

Odnosząc się do zagadnienia zakresu działalności biblioteki rozważyć trzeba czy ustawa o bibliotekach w sposób wyczerpujący reguluje przedmiot jej działania, a tym samym czy wyłączone jest na podstawie jej art. 2 stosowanie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wskazuje się, że cytowany na wstępie przepis art. 4 ust. 1 ustawy o bibliotekach wyznacza jedynie podstawowe zadania biblioteki, co dawałoby podstawy do twierdzenia, że dopuszczalne są inne zadania (niepodstawowe), do których mogłaby należeć działalność inna niż w nim przewidziana, w tym również i gospodarcza. Stanowisko takie byłoby słuszne gdyby nie treść ust. 2, który stanowi: „Do zadań bibliotek może ponadto należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo – badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno – metodycznej.” Uważam, że przepis w sposób wyczerpujący określa zadania (tym samym zakres działalności) biblioteki, a poprzez to wyłącza zastosowanie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 4 ustawy o bibliotekach całkowicie wyznacza granice działalności biblioteki.

Za takim stanowiskiem przemawia również treść art. 14 ustawy o bibliotekach stanowiąca, że usługi bibliotek, których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, świadczą usługi ogólnie dostępne i bezpłatnie. A opłaty mogą być pobierane jedynie za:

- 1) usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne,
- 2) za wypożyczenia materiałów audiowizualnych,
- 3) w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne,
- 4) za niezwrócone w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych,
- 5) za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.

Z innych źródeł biblioteka nie może czerpać dochodów. Pogląd ten znajduje tu dodatkowe wsparcie w obowiązku organizatora wynikającego z art. 9 ustawy o bibliotekach, a mianowicie zapewnienia bibliotece środków na prowadzenie jej działalności.

Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008r. sygn. III SA/Wr 114/08 (LEX nr 507846), w którym Sąd Administracyjny wyjaśnił: „zgodnie z treścią art. 13 ust. 6 ustawy o działalności kulturalnej statut instytucji kultury (w tym biblioteki) może co prawda zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna jednak w tej sprawie ta regulacja nie ma zastosowania wobec szczegółowych uregulowań dotyczących rodzaju (...) i charakteru świadczonych usług przez biblioteki (art. 14 – świadczone nieodpłatnie poza wymienionymi w ustawie wyjątkami) w ustawie o bibliotekach. W odniesieniu do ww. uregulowań zastosowanie

będzie miała zasada zgodnie z którą przepis, który reguluje dane zagadnienie prawne w sposób szczegółowy uchyla stosowanie przepisu ogólnego w tym zakresie (*lex specialis derogat legi generali*)."

Podkreślić należy, iż organizator wprowadzając do statutu możliwość prowadzenia przez bibliotekę działalności innej niż przewidziana w ustawie o bibliotekach w sposób rażąco narusza prawo. W takim przypadku wojewoda działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r Nr 142, poz. 1591 ze zm.) rozstrzygnięciem nadzorczym powinien stwierdzić nieważność takiej uchwały (tak uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym wyżej wyroku).

Zauważyć bowiem należy, że w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada domniemania kompetencji, jak to ma miejsce na gruncie prawa cywilnego. Organ samorządu terytorialnego działa w tym przypadku w zakresie władztwa administracyjnego, w sposób jednostronny kształtując pozycję prawną określonych podmiotów prawa. Wobec powyższego działanie takie nie może być dowolne ze strony organu administracji publicznej (jaką jest jednostka samorządu terytorialnego), jest ono bezwzględnie determinowane przepisami prawa. W zakresie administracji nie dopuszczalnym jest domniemywanie kompetencji albo działanie przy ich braku. Tak orzekł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 stycznia 2005r sygn. WK 22/04 (Biul. SN 2005/3/23), w którym stwierdzono: „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997r stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie prawnej.” (Szerzej: J. Ciechorski: *Statut biblioteki – wybrane zagadnienia*, „Bibliotekarz” 12/2008, i podane tam orzecznictwo)

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że całkowity zakres działalności biblioteki jest określony w art. 4 ustawy o bibliotekach. Wobec tego nie jest dopuszczalne zastosowanie w tym przypadku ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Skutkuje to twierdzeniem, że biblioteka nie może prowadzić innej działalności niż określona w tym przepisie, a tym bardziej niedopuszczalne jest prowadzenie przez ten podmiot działalności gospodarczej.

Jan Ciechorski jest prawnikiem, współpracuje z Powiatową Biblioteką Publiczną w Gliwicach i Miejską i Powiatową Biblioteką Publiczną w Wodzisławiu Śl.

Źródło: „Bibliotekarz” nr 2 z 2010 r.