

Rola organizatora w funkcjonowaniu biblioteki publicznej

Niestety rola organizatora w funkcjonowaniu biblioteki publicznej nie była przedmiotem głębszego zainteresowania ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze fachowej. A rola ta jest bardzo istotna, poczynając od utworzenia biblioteki poprzez jej bieżące działanie, na likwidacji skończywszy. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie tej problematyki, jednakże w żaden sposób nie wyczerpuje całości zagadnienia, stanowi bowiem jedynie jego zarys.

Zakres podmiotowy organizatora

Przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach wprost wskazują, jakie podmioty są organizatorami bibliotek. Zgodnie z art. 8 ust. 2 organizatorami bibliotek są: ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. W przepisie tym ustawodawca użył zwrotu „organizatorami bibliotek są”, oznacza to, że **podmioty te z mocy ustawy są organizatorami bibliotek. Innymi słowy jest to ich ustawowy obowiązek zorganizowania i prowadzenia bibliotek.**

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w art. 9 ust. 2 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który stanowi: „Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.” (ustawę tę na mocy art. 2 ustawy o bibliotekach stosuje się do bibliotek w sprawach nie uregulowanych w ustawie o bibliotekach).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach **gmina ma obowiązek zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej biblioteki na swoim terenie**, a także odpowiednią liczbę filii, oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że jedna biblioteka na terenie gminy stanowi ustawowe minimum, oczywiście takich bibliotek może być więcej na jej terenie.

Z kolei ust. 3 art. 19 nakłada na powiat obowiązek prowadzenia co najmniej jednej biblioteki (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3. 06. 2009 r. sygn. VIII SA/Wa 285/09). Jednakże ustawodawca uznał, że nie zawsze uzasadnione jest funkcjonowanie biblioteki powiatowej, jako odrębnego podmiotu. Dlatego wprowadzono możliwość wykonywania zadań biblioteki powiatowej przez bibliotekę gminną albo wojewódzką. Zadania te mogą być przekazane w drodze porozumienia zawartego pomiędzy powiatem a gminą albo województwem.

Natomiast ust. 4 tego artykułu zobowiązuje województwo do prowadzenia co najmniej jednej biblioteki wojewódzkiej.

Ustawa również wskazuje jakie podmioty mogą być organizatorami bibliotek, są nimi osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Oczywistym jest, że przepis ten (art. 8 ust. 3) zawiera uprawnienie do organizowania i prowadzenia biblioteki, w żaden sposób nie nakładając na te grupy podmiotów obowiązku.

Biblioteki organizowane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego mają status bibliotek publicznych (art. 18 ust. 2). Odmiennie niż biblioteki prowadzone przez podmioty wymienione w art. 8 ust. 3, które są bibliotekami niepublicznymi.

Obowiązki organizatora przy tworzeniu biblioteki

Organizując działalność biblioteki, organizator jest obowiązany ustanowić akt o utworzeniu biblioteki. Dokument ten musi określać:

- 1) nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki oraz
- 2) źródła jej finansowania (art. 11 ust. 2).

Powyższe postanowienia aktu o utworzeniu biblioteki stanowią konieczną jego treść. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził żadnej możliwości uzupełniania treści tego aktu. Innymi słowy organizator nie może dodać innych postanowień, aniżeli przewidziane w tym przepisie. Wprowadzenie takich zapisów należałoby uznać za naruszenie prawa przez organizatora. Przyjąć wobec powyższego należy, że przepis ten zawiera enumeratywne (pełne, wyczerpujące) wyliczenie postanowień aktu o utworzeniu biblioteki. Inaczej rzecz ujmując **treść aktu o utworzeniu biblioteki jest prawnie limitowana, a organizator nie ma swobody w jej kształtowaniu**, może wyłącznie wypełnić nakaz przewidziany w art. 11 ust. 2 i zredagować akt o utworzeniu biblioteki zgodnie z jego brzmieniem.

Inne postępowanie organizatora byłoby dozwolone, gdyby prawodawca wyżej wymienione elementy aktu o utworzeniu biblioteki potraktował jedynie jako wyliczenie przykładowe (np. używając zwrotu „w szczególności”). Ewentualnie, gdyby było to dopuszczone przez ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jednakże ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w art. 11 dokładnie powtarza powołany wyżej przepis ustawy o bibliotekach.

Kolejnym ustawowym obowiązkiem organizatora jest nadanie statutu tworzonej biblioteki. Zakres postanowień statutu reguluje art. 11 ust. 3, który stanowi: „Statut określa w szczególności:

- 1) cele i zadania biblioteki,
- 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii i oddziałów,
- 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki – w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej,
- 4) sposób gospodarowania środkami finansowymi biblioteki.”

Powyższe elementy stanowią minimalną, konieczną treść statutu biblioteki. Jednakże wyliczenie to – w przeciwieństwie do aktu o utworzeniu biblioteki – nie ma charakteru enumeratywnego, wyczerpującego, świadczy o tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” (tak też stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w cytowanym poniżej wyroku). Wobec tego organizator może uzupełnić statut o postanowienia nie przewidziane w art. 11 ust. 3. Jednakże należy tu poczynić zasadnicze zastrzeżenie: swoboda organizatora jest ograniczona treścią przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis ten określa maksymalny zakres, o który organizator może uzupełnić treść statutu biblioteki. (Szerzej o treści statutu biblioteki J. Ciechorski: Statut biblioteki – wybrane zagadnienia, „Bibliotekarz” nr 12/2008).

Kontrowersje budzi przepis art. 11 ust. 3 pkt 2 wprowadzający wymóg określenia w statucie filii i oddziałów oraz ich lokalizację. Spotyka się twierdzenie, iż przepis ten wprowadza bezwzględny wymóg utworzenia filii i oddziałów. Powyższa kwestia stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w wyroku z dnia 4. 06. 2008 r. sygn. IV SA/GI 262/08. W orzeczeniu tym Sąd Administracyjny stwierdził: „nie ma zatem wątpliwości, że organizowanie przez gminy bibliotek publicznych w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji zostało skonkretyzowane w przepisie art. 19 ust. 2 cytowanej ustawy (o bibliotekach – dopisek J. C.) poprzez wskazanie, że w tym celu gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. (...) zapewnienie mieszkańcom dogodnego dostępu do materiałów bibliotecznych i informacji może zostać zrealizowane poprzez zorganizowanie co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej, bądź też poprzez zorganizowanie co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej wraz z filiami, oddziałami i punktami bibliotecznymi, a także poprzez zorganizowanie gminnej biblioteki publicznej i niektórych spośród jednostek wymienionych w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach, tj. (jednej bądź kilku) filii oraz oddziałów, czy też punktów bibliotecznych. Obowiązujące przepisy nie określają bowiem ścisłych kryteriów w tym zakresie, co oznacza, że nie ma żadnych podstaw, aby przyjąć, że obowiązkiem gminy jest zastosowanie wszystkich form organizacyjnych wymienionych w art. 19 ust. 2 cytowanej ustawy w celu wykonania obowiązku w zakresie zapewnienia mieszkańcom dogodnego dostępu do materiałów bibliotecznych. Sposób wykonania tego obowiązku zależy bowiem od szczególnych okoliczności dotyczących określonych gmin. Z tego powodu nie sposób przyjąć, że bez względu na wielkość gminy, liczbę jej mieszkańców i inne uwarunkowania lokalne, gmina jest zobowiązana do zorganizowania i prowadzenia – poza gminną biblioteką publiczną – pozostałych jednostek wymienionych w art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach.” W moim przekonaniu powyższa argumentacja odwołująca się zarówno do przesłanek prawnych, logicznych, jak i funkcjonalnych jest właściwa. Wobec tego w **statucie powinny być wymienione filie i oddziały biblioteki, jeżeli ich utworzenie spowoduje lepszy dostęp czytelników do materiałów bibliotecznych i jest to funkcjonalnie uzasadnione, lecz tylko**

w przypadku, jeżeli są one rzeczywiście tworzone.

W moim przekonaniu nadanie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu musi poprzedzać faktyczne rozpoczęcie działalności biblioteki. Świadczy o tym treść przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o bibliotekach, który stanowi: „Biblioteka stanowiąca samodzielny jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.” Z uwagi na brzmienie tego przepisu uznać trzeba, że bez aktu o utworzeniu biblioteki ona nie istnieje, a bez statutu nie może działać. Znajduje to potwierdzenie w art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który do rozpoczęcia działalności przez instytucję kultury wymaga wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Oczywistym natomiast jest, że wpis ten nie może nastąpić bez nadania bibliotece aktu o jej utworzeniu oraz statutu. Tym samym te czynności muszą poprzedzać powstanie biblioteki. Po jej utworzeniu na organizatora zostały nałożone kolejne obowiązki wobec biblioteki. Przede wszystkim organizator ma ustawowy (art. 9) obowiązek zagwarantowania odpowiednich warunków materialnych i finansowych, a w szczególności zapewnić:

- 1) lokal,
- 2) środki na wyposażenie, prowadzenie działalności bibliotecznej, zwłaszcza na zakup materiałów bibliotecznych, doskonalenie pracowników.

Powyższe wyliczenie to jest jedynie przykładowe (świadczy o tym zwrot „w szczególności”) i obejmuje minimalny zakres obowiązków organizatora wobec tworzonej biblioteki. Nadto organizator ma obowiązek przekazywać bibliotece roczną dotację na jej działalność. Kwota ta nie może być dowolna, co mogło by wynikać z brzmienia art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z którym to organizator ustala wysokość rocznej dotacji dla instytucji kultury. Przy ustalaniu wielkości przedmiotowej dotacji organizator powinien uwzględnić np. wysokość kwot przeznaczanych na wynagrodzenia, kosztów utrzymania obiektu, odnawiania księgozbioru. Oczywistym jest, że wielkość tej dotacji powinna być ustalona w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W moim przekonaniu **wysokość przyznawanej dotacji powinna odpowiadać zadaniom wyznaczonym bibliotece** przez organizatora w akcie o utworzeniu biblioteki (art. 11 ust. 2 pkt 1) oraz w statucie (art. 11 ust. 3 pkt 1). Innymi słowy im większe i liczniejsze zadania wyznaczone bibliotece przez organizatora, to tym większa powinna być dotacja przyznana na realizację tych zadań. Natomiast w przypadku wypełniania przez bibliotekę gminną zadań biblioteki powiatowej uzasadnione jest twierdzenie o obowiązku przekazywania dotacji zarówno przez gminę, jako organizatora, jaki i przez powiat z uwagi na wypełnianie przez tą instytucję części zadań powiatu.

Jednocześnie nie można nie zauważyć, że pozyskiwanie środków finansowych przez bibliotekę jest bardzo znikome. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o bibliotekach biblioteki publiczne nie mogą pobierać opłat za swoje usługi. Opłaty mogą być pobierane w następujących sytuacjach :

- 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.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury (m. in. biblioteka) może uzyskiwać przychody ze sprzedaży majątku ruchomego, z wpływów z najmu i dzierżawy składników majątku, z dotacji z budżetu, z środków otrzymywanych od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Jednakże w moim przekonaniu obowiązujące przepisy wykluczają prowadzenie przez bibliotekę działalności gospodarczej (szerzej o niedopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej J. Ciechorski: *Działalność gospodarcza biblioteki*, „Bibliotekarz” nr 2/2010).

Powyższe zestawienie źródeł przychodów prowadzi do wniosku, że biblioteka w zasadzie poza dotacją od organizatora pozbawiona jest możliwości pozyskania środków finansowych na swoją działalność. Tak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku w wyroku z 24. 06. 2002 r. sygn. I SA/Gd 479/02 uznając: „gminna biblioteka publiczna winna działać jako samorządowa jednostka organizacyjna, funkcjonująca w formie instytucji kultury, finansowana z budżetu gminy jedynie za pomocą dotacji.” Tym samym występuje oczywista zależność w tym zakresie biblioteki od organizatora.

Jak już wskazano organizator ma prawny obowiązek zapewnienia bibliotece odpowiedniego lokalu na jej siedzibę, taki sam obowiązek dotyczy również lokali dla filii i oddziałów biblioteki. Aby biblioteka mogła rozpocząć swoją działalność lokale te muszą być przystosowane do jej potrzeb. Powyższe twierdzenie dotyczy również wyposażenia siedziby biblioteki, przede wszystkim organizator przekazując bibliotece **lokal oraz jego wyposażenie powinien uwzględnić zadania biblioteki**. Oczywistym jest bowiem, że bez odpowiedniego lokalu oraz właściwego jego wyposażenia biblioteka nie będzie mogła prawidłowo wypełniać nałożonych czy to przez ustawę (art. 4 ust. 1), czy to przez organizatora zadań.

Jednym z ważniejszych uprawnień organizatora jest możliwość zatrudniania dyrektora biblioteki. Ustawa o bibliotekach nie reguluje kwestii zatrudniania dyrektora biblioteki, wobec powyższego na zasadzie art. 2 będą miały zastosowanie przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy dyrektora instytucji kultury powołuje organizator. Powołanie to może nastąpić na czas określony albo nieokreślony. Zagadnienie zatrudniania dyrektora biblioteki jest bardzo istotną problematyką w funkcjonowaniu biblioteki i wymagałoby głębszej analizy, która przekracza ramy niniejszego artykułu (zapewne stanowić będzie przedmiot kolejnej publikacji).

Bieżące oddziaływanie organizatora na działalność biblioteki

Bieżące oddziaływanie organizatora na działalność biblioteki stanowi jeden z najbardziej złożonych problemów prawa bibliotecznego. Wynika to zarówno z nie do końca jasnych regulacji prawnych, jak i bezpośredniego oddziaływania organizatora na finanse biblioteki. Przede wszystkim można spotkać się z twierdzeniem, że wobec biblioteki publicznej jednostka samorządu terytorialnego działa w oparciu o przepisy ustaw samorządowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa) jako ustaw ustrojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z pominięciem ustawy o bibliotekach. A co za tym idzie biblioteka uznawana jest za jednostkę podległą (w znaczeniu prawnym i faktycznym organizatorowi), przyjmowane jest w jednostkach samorządu terytorialnego, że organ wykonawczy (wójt gminy, starosta powiatu czy marszałek województwa) jest zwierzchnikiem służbowym kierownika biblioteki. W moim przekonaniu problem ten jest bardziej skomplikowany i sprowadza się do wzajemnych relacji pomiędzy ustrojowymi ustawami samorządowymi a ustawą o bibliotekach.

Przede wszystkim przyjąć należy, że ustawa o bibliotekach w stosunku do działalności tych podmiotów jest regulacją szczególną i w zakresie w niej unormowanym - na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* (przepis szczególny wyłącza zastosowanie przepisu ogólnego) - wyłącza zastosowanie przepisów innych ustaw. Jednakże ustawa ta nie normuje w sposób zupełny działania biblioteki, świadczy o tym nie tylko lektura jej przepisów, ale i treść art. 2, który stanowi: „W zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.”. Przyjąć należy, że ustawa o bibliotekach jest uzupełniana przez postanowienia ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zważyć trzeba, że ustawodawca odsyła tylko do przepisów tej ustawy, nie wskazując żadnej innej. W moim przekonaniu **nie można przepisów ustawy o bibliotekach uzupełniać treścią przepisów ustaw samorządowych w sposób, który ograniczałby samodzielność tej instytucji kultury**. Nie jest to uprawnione w świetle unormowań ustawy o bibliotekach. Taki pogląd znajduje również uzasadnienie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, można tu wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4. 04. 2001 r., sygn. SA/Sz 2268/00, w którym wywiedziono: „Regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zawierają żadnego odesłania do innych ustaw. Wynika z tego, że unormowania te mają charakter kompletny i wyczerpujący.” Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny Ósrodek Zamiejskowy w Gdańsku w wyroku z m 24. 06. 2002 r. sygn. I SA/Gd 497/02 stwierdzając: „Aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność kulturalną polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001r, Nr 13, poz. 123 ze zm.). Analiza treści tego aktu prawnego wskazuje, że ustawodawca zawarł w nim regulacje organizacyjno-prawne dotyczące jednostek prowadzących działalność kulturalną, które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do innych ustaw (...) Regulacje prawne zawarte

w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zawierają odesłania do innych ustaw, a zatem unormowania w niej zawarte mają charakter kompletny i wyczerpujący.” Tym samym należy stwierdzić, że ustawa o bibliotekach uzupełniana w zakresie w niej nieuregulowanym (art. 2) przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w sposób całkowity i zupełny regulują działalność biblioteki i nie ma podstaw prawnych do nawet posiłkowego stosowania ustaw samorządowych w zakresie uregulowanym ustawą o bibliotekach i ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nie jest przekonująca argumentacja powołująca się na okoliczność, że biblioteka jest samorządową jednostką organizacyjną. Albowiem nie jest to typowa jednostka organizacyjna. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej **biblioteka** (jako instytucja kultury) **nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora i od dokonania tego wpisu może dopiero rozpocząć swoją działalność**. Wpis ten nie jest zależny w żadnej mierze od woli organizatora, bowiem ma on ustawowy obowiązek dokonania takiego wpisu w momencie utworzenia biblioteki. Z wpisem tym biblioteka nabywa osobowość prawną i staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może samodzielnie występować w obrocie prawnym. Tym samym biblioteka staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w wyroku z dnia 5. 12. 2001 r. sygn. SA/Sz 734/01 (LEX 49970) stwierdził: „Instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków.” W moim przekonaniu ustawodawca przesądził, jakie przepisy prawa należy stosować w przypadkach nieuregulowanych w ustawie o bibliotekach. Jak wskazałem wyżej ustawodawca wskazał w takich przypadkach ustawę o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca nie wskazał przepisów właściwych dla samorządu terytorialnego (a szerzej właściwych dla organizatorów). Tym samym **nie ma podstaw do stosowania ustaw samorządowych wobec biblioteki, tym bardziej na ich podstawie do ingerencji w sferę jej działalności. Aby taka ingerencja była prawnie dopuszczalna musiałaby istnieć wyraźna podstawa prawna** (wyraźny przepis prawa) do bezpośredniego oddziaływania organizatora na bieżącą działalność biblioteki i to zawarta w ustawie o bibliotekach lub w przepisach, do których ta ustawa odsyła.

Na marginesie tylko należy zauważyć, że nie można przyjąć – co powszechnie czynią organy samorządu terytorialnego – iż wójt (ogólnie organ wykonawczy samorządu) jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora biblioteki. Podstaw do takiego twierdzenia nie daje art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi: „Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.” (podobnie art. 35 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także art. 43 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

województwa). Jednakże głębsza analiza relacji między organizatorem a dyrektorem biblioteki przekracza ramy niniejszego artykułu (szerzej o pozycji prawnej dyrektora biblioteki: Jan Ciechorski: *Status prawny dyrektora biblioteki publicznej – wybrane zagadnienia*, „Bibliotekarz” nr 6/2009).

Zgodnie z art. 19 ust. 4 na zawieranie przez bibliotekę porozumienia z innymi bibliotekami i instytucjami w sprawie wspólnej obsługi bibliotecznej określonych obszarów i środowisk wymagana jest zgoda organizatora biblioteki. Tym samym zawarcie takiego porozumienia bez wskazanej zgody organizatora jest wadliwe.

Łączenie, podział i likwidacja biblioteki publicznej

Ustawa o bibliotekach reguluje również problematykę łączenia, podziału i likwidacji biblioteki publicznej. Do dokonywania tych wszystkich czynności zgodnie z art. 13 ust. 1 właściwy jest organizator. Jednakże decyzja o połączeniu, podziale czy likwidacji biblioteki nie jest całkowicie dowolnym postępowaniem organizatora. Decyzja ta musi zostać upubliczniona, czyli podana do publicznej wiadomości, w terminie 3 miesięcy przed wydaniem aktu o połączeniu albo podziale biblioteki (ust. 2), a w przypadku likwidacji na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji biblioteki. W każdym z tych przypadków decyzja ta musi być uzasadniona, a uzasadnienie również podaje się do publicznej wiadomości. Brak takiego uzasadnionego powiadomienia będzie skutkować wadliwością aktu o połączeniu, podziale czy likwidacji biblioteki.

Jednocześnie podkreślić należy, że organizator jest ustawowo ograniczony w możliwości łączenia biblioteki z innymi instytucjami kultury. Ograniczenie to wprowadza art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach stanowiąc: „Biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi.”. Przepis ten nie budzi wątpliwości: biblioteka publiczna nie może być połączona z żadnym innym podmiotem. Stwierdzić należy, iż pomimo ogólnego dozwolenia ustawodawcy na funkcjonowanie biblioteki w ramach innej instytucji (art. 10) nie dotyczy to bibliotek publicznych. A art. 13 ust. 7 stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 10 i tym samym wyłącza jego zastosowanie w stosunku do biblioteki publicznej. Przepis art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach został wprowadzony ustawą z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o bibliotekach (Dz. U. Nr 129, poz. 1440) i wszedł w życie z dniem 31 grudnia 2001 r. Powstaje zatem pytanie, jak powyższa regulacja się ma do wcześniej dokonanych połączeń, czy utworzenia biblioteki w ramach innej gminnej jednostki organizacyjnej? Przyjąć należy, iż zgodnie z podstawową zasadą wykładni prawa stanowiącą, że jeżeli ustawodawca nie zawarł we wprowadzanych przepisach ich mocy wstecznej (retroakcji) to przepisy te mają zastosowanie na przyszłość, do zdarzeń powstałych po ich wejściu w życie. W związku z powyższym „zamieszczony we wskazanym wyżej przepisie zakaz łączenia bibliotek z innymi instytucjami obowiązuje dopiero od dnia wejścia w życie tej ustawy,

czyli od 31 grudnia 2001 r., natomiast wszelkie połączenia bibliotek z innymi instytucjami, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie wskazanej nowelizacji ustawy o bibliotekach pozostają w mocy i nie naruszają postanowień prawa.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lipca 2008 r. sygn. IV SA/GI 65/08). Wyżej powołane stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego należy uznać za prawidłowe.

Nadto w moim przekonaniu **nie może nastąpić likwidacja jedynej istniejącej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego biblioteki**. Albowiem **takie postępowanie organizatora prowadziłoby do naruszenia (niewykonania) prawnego obowiązku prowadzenia biblioteki publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego** jako organizatora. W wyżej wskazanych przypadkach wadliwości aktu organizatora wojewoda, działając w trybie nadzoru nad legalnością uchwał samorządu terytorialnego, powinien na podstawie art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchylić uchwałę (tak samo art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). **Jednocześnie każdy mieszkaniec gminy, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone (co niewątpliwie będzie miało miejsce np. przy likwidacji biblioteki), działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, może wezwać organ gminy do usunięcia naruszenia prawa (tak samo art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). A po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tego naruszenia może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Takie samo uprawnienie przysługuje mieszkańcowi gminy, jeżeli organ gminy nie wykonuje czynności „prawem nakazanych” (art. 101a ustawy o samorządzie gminnym)**. Bez wątplenia takim bezprawnym zaniechaniem będzie nieutworzenie właściwej biblioteki publicznej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z wyżej opisanych regulacji zarówno ustawy o bibliotekach, jak i uzupełniającej ją ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że organizator ma bardzo szerokie kompetencje wobec biblioteki. Uprawnienia te mają fundamentalne, zasadnicze znaczenie zarówno przy tworzeniu, funkcjonowaniu oraz likwidacji biblioteki publicznej. Jednakże w praktyce organy organizatora w sposób niezgodny z przepisami wyżej wskazanych ustaw dążą do rozszerzenia tych kompetencji np. poprzez wydawanie poleceń służbowych dyrektorowi biblioteki, czy ustalanie struktury organizacyjnej biblioteki. Takie postępowanie należy ocenić bardzo krytycznie, jako sprzeczne z prawem działanie organu władzy publicznej.

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

Źródło: „Bibliotekarz” nr 5 z 2010 r.