

Nagroda roczna dla dyrektora biblioteki publicznej

W praktyce funkcjonowania bibliotek publicznych oraz organizatorów często spotyka się problem związany z przyznawaniem nagrody rocznej dyrektorowi biblioteki publicznej. Przede wszystkim wątpliwości dotyczą podmiotu, który jest uprawniony do wnioskowania o jej przyznanie przez organizatora dyrektorowi. Prezentowane w tym zakresie są różne stanowiska wskazujące np. zakładową organizację związkową, radę gminy, w praktyce o nagrodę dla dyrektora biblioteki występują również naczelnicy wydziałów właściwych do spraw kultury.

Powyższe kwestie w moim przekonaniu należy przeanalizować przede wszystkim na gruncie ustawy o bibliotekach, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przepisów dotyczących wynagrodzeń pracowników bibliotek publicznych, a w zakresie w tych aktach prawnych nieuregulowanym - również ustaw tzw. ustrojowych samorządu terytorialnego. Zważyć należy, iż stanowisko dotyczące nagrody rocznej dla dyrektora biblioteki być również oparte na przepisach ustawy z 3 marca 2003 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. nr 26, poz. 306 ze zm.) - zwaną dalej ustawą kominową.

Na marginesie jedynie zaznaczyć należy, iż od początku przepisy ustawy kominowej budziły kontrowersje i wątpliwości, zarzucano również niezgodność niektórych z nich z Konstytucją RP. Wyrokiem z dnia 7 maja 2001 r. sygn. K 19/00 (OTK 2001/4/82) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją, a w związku z powyższym w zakresie rozpatrywanym przez Trybunał konstytucyjność tego aktu prawnego nie może być kwestionowana (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Sąd konstytucyjny uznał, że ustawodawca jest uprawniony do wyznaczenia górnej granicy wynagrodzenia osób zarządzających podmiotami tzw. sektora publicznego. A prerogatywa ta wynika z szeroko rozumianego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Nagroda roczna została przewidziana w art. 5 ust. 3 ustawy kominowej, który stanowi: „Osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1 - 4 i pkt 10 może być przyznana nagroda roczna.” Mając powyższe na uwadze, należy na wstępie dokonywanej analizy stwierdzić, czy dyrektor biblioteki publicznej podlega regulacjom tej ustawy, albowiem odpowiedź negatywna czyniłaby dalsze rozważania bezprzedmiotowymi.

Zakres podmiotowy ustawy kominowej

Krąg osób, których wysokość wynagrodzenia jest limitowana ustawą kominową, został określony w jej art. 2 w zw. z art. 1. Albowiem w art. 1 zostały wskazane podmioty (w znaczeniu instytucji), do których ma zastosowanie ustawa, z kolei art. 2 wyznacza zakres stanowisk w tych podmiotach objętych regulacją tej ustawy. Zgodnie z art. 1 ustawa kominowa ma zastosowanie do: 1) przedsiębiorstw państwowych, 2) państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, 3) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji, 4) spółek, w których udział spółek określonych w pkt 3 i 4 przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji, 5) agencji państwowych, 6) jednostek badawczo – rozwojowych, 7) określonego rodzaju fundacji, 7) funduszy celowych, 8) państwowych jednostek i zakładów budżetowych, 9) gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, 10) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Oczywistym jest, iż biblioteka jako instytucja kultury zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991r o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001r Nr 13, poz. 123 ze zm.) z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora uzyskuje osobowość prawną. (Szerzej o skutkach uzyskania przez bibliotekę publiczną osobowości prawnej J. Ciechorski: *Status dyrektora biblioteki publicznej – wybrane zagadnienia*, „Bibliotekarz” 6/2009) Z uwagi na fakt, iż biblioteka publiczna nie kwalifikuje się do innych kategorii wymienionych w art. 1, pozostaje kwestia, czy jest ona samorządową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Pozornie powyższa kwestia jest oczywista i nie ma potrzeby jej rozważania.

Powyższe zagadnienie wymaga pogłębionej analizy przekraczającej ramy tego artykułu (będzie to przedmiotem odrębnej publikacji). Jednakże już w tym miejscu zgłaszam zastrzeżenia i zasadnicze wątpliwości w tym zakresie. Zakładając na potrzeby niniejszego artykułu, że uprawniona jest odpowiedź twierdząca na wyżej postawione pytanie, należy przejść do zasadniczej kwestii będącej głównym tematem tego opracowania.

Wniosek o przyznanie nagrody rocznej

Jak na wstępie wspomniałem można spotkać różne stanowiska wskazujące podmiot uprawniony do złożenia wniosku o przyznanie nagrody rocznej dyrektorowi biblioteki publicznej, wskazywano np. radę biblioteczną, związek zawodowy (tak

w dodatku do Rzeczypospolitej z dnia 27. 01. 2009r), a ostatnio został zaprezentowany pogląd uznający, że jest nim rada gminy (tak R. Majewska: „Wniosek o nagrodę roczną dla dyrektora biblioteki składa rada gminy, nie rada biblioteczna”, „Rzeczpospolita” z 22. 07 2009r).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy kominowej wniosek o przyznanie nagrody rocznej składa rada nadzorcza lub inny statutowy organ nadzoru. Mając powyższe na uwadze, należy obecnie rozpatrzyć czy proponowane podmioty spełniają kryteria określone w powołanym przepisie.

Przede wszystkim rozważyć należy czy rada biblioteczna jest uprawniona do złożenia takiego wniosku. Zgodnie z art. 15 ustawy o bibliotekach „Przy bibliotece może działać rada biblioteczna lub inny organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, na zasadach określonych w statucie.” Przyznanie radzie bibliotecznej tego uprawnienia budzi zasadnicze zastrzeżenia. Po pierwsze stwarza jedynie możliwość, a nie obowiązek powołania rady. (Z praktyki wiadomo, że rady biblioteczne nie działają przy wszystkich bibliotekach). Jeżeli więc nie doszłoby do jej utworzenia, nie byłoby komu wnioskować o nagrodę dla dyrektora biblioteki. Nadto zasady na jakich jest powoływana rada biblioteczna określa statut biblioteki. Zaznaczyć należy, że statut jest aktem wewnętrznym o zasadniczym znaczeniu dla jej funkcjonowania (szerzej: J. Ciechorski *Statut biblioteki – wybrane zagadnienia*, „Bibliotekarz” 12/2008). Tym samym nawet jeśli powoła się radę biblioteczną, statut może nie przewidywać dla niej takiego uprawnienia. Jednocześnie powołany wyżej przepis uznaje radę za podmiot opiniodawczy i doradczy. Gdyby wolą ustawodawcy było wskazanie rady jako uprawnionej do złożenia takiego wniosku, przyznałby jej chociażby ogólnie uprawnienia wnioskodawcze (choć i w takim przypadku zachodziłaby wątpliwość: czy rada byłaby uprawniona do składania wniosków do dyrektora biblioteki czy też również do podmiotów zewnętrznych, jakim jest organizator). Tym bardziej nie można przyjąć za słuszne twierdzenie, że rada biblioteczna jest statutowym organem nadzoru. Z powyższych powodów należy zdecydowanie odrzucić twierdzenie przyznające radzie uprawnienia do wnioskowania o nagrodę dla dyrektora biblioteki.

Następnie należy rozważyć czy zakładowa organizacja związkowa posiada takie uprawnienie. Przede wszystkim aktualizuje się pierwszy zarzut dotyczący rady bibliotecznej: nie w każdej bibliotece działa związek zawodowy. Albowiem nie wszyscy pracownicy bibliotek chcą należeć do związku zawodowego. Jednocześnie – w moim przekonaniu – brak jest podstaw do przyznania związkowi zawodowemu tego uprawnienia. Taka kompetencja nie wynika z art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001r Nr 79, poz. 854 ze zm.) określającego zakres działania zakładowej organizacji związkowej. Oczywiście jest,

że może dochodzić do konfliktów pomiędzy dyrektorem biblioteki a zakładową organizacją związkową, w takim przypadku zawnioskowanie przez związek zawodowy o przyznanie dyrektorowi nagrody rocznej jest raczej wątpliwe. Nadto nie sposób żadną miarą przyjąć, że zakładowa organizacja związkowa jest statutowym organem nadzoru biblioteki publicznej. Tym samym (wbrew pogładowi prezentowanemu w dodatku do „Rzeczpospolitej” z dnia 27. 01 2009r) również tę koncepcję należy uznać za nietrafną.

We wspomnianym artykule R. Majewska zaproponowała koncepcję uznającą radę gminy jako organ uprawniony do złożenia wniosku o przyznanie nagrody rocznej dyrektorowi biblioteki publicznej. Jako argument autorka wskazuje art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powołanym przepisem: „Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.” Omawiane stanowisko należy skonfrontować z brzmieniem art. 10 ust. 2 ustawy kominowej. Zakładając na potrzeby tego artykułu, że biblioteka publiczna jest gminną jednostką organizacyjną, nasuwa się pytanie, czy komisja rewizyjna rady gminy jest organem nadzoru, o którym mowa w ustawie kominowej, albowiem z oczywistych względów nie sposób uznać jej za radę nadzorczą. Przepis ten wskazuje jako podmiot uprawniony do złożenia wniosku statutowy organ nadzoru. Aby spełnić tenże wymóg komisja rewizyjna rady gminy musiałaby zostać wskazana jako organ nadzoru w statucie biblioteki publicznej, w odmiennym przypadku nie zostaje spełniony wymóg „statutowości” organu nadzoru. W moim przekonaniu jest to koncepcja sztuczna i dość karkołomna. Albowiem ustawowe kompetencje komisji rewizyjnej dla swej skuteczności musiałyby zostać niejako potwierdzone w statucie biblioteki publicznej (wymóg „statutowości” określony w art. 10 ust. 2 ustawy kominowej). Tym samym należałoby uznać swoistą wyższość postanowień statutu nad przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Rozwiązanie takie jest niemożliwe do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Tym samym komisja rewizyjna rady gminy nie może być uznana za statutowy organ nadzoru biblioteki publicznej. Z powyższych powodów uważam, że omawianego stanowiska nie można zaakceptować.

Na marginesie jedynie zaznaczyć należy, iż w omawianym artykule doszło do oczywistego nieporozumienia, polegającego na uznaniu wójta za pracodawcę dyrektora biblioteki publicznej. Jako podstawę prawną takiego twierdzenia autorka wskazuje art. 30 ust. 2 pkt 5 stanowiący o uprawnieniu wójta do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jednakże uprawnienie to nie jest równoznaczne z uznaniem danego podmiotu za pracodawcę. Z całą mocą należy podkreślić, że pracodawcą dyrektora biblioteki jest sama biblioteka, a nie organ go zatrudniający (szerzej: J. Ciechorski: *Status dyrektora biblioteki publicznej – wybrane zagadnienia*,

„Bibliotekarz” 6/2009).

Jak wspomniałem na wstępie niniejszego artykułu w działalności jednostek samorządu terytorialnego można spotkać się z praktyką występowania z wnioskiem o przyznanie nagrody rocznej dyrektorowi biblioteki publicznej przez naczelnika wydziału urzędu gminy właściwego do spraw kultury. Zdecydowanie należy taką praktykę uznać za całkowicie niewłaściwą. Albowiem naczelnik takiego wydziału nie jest organem nadzoru ani w rozumieniu ustawy o bibliotekach ani w rozumieniu ustawy kominowej, tym bardziej nie jest on statutowym organem nadzoru. Argument czasami wskazywany przez gminy (jakoby uzasadniający takie stanowisko), iż naczelnik wydziału kultury może kontrolować biblioteki na terenie gminy, dla których jest ona organizatorem jest całkowicie chybiony. Oczywistym jest, że naczelnik takiego wydziału może przeprowadzać przedmiotową kontrolę, ale następuje to na wyraźne upoważnienie organizatora, a bez takiego upoważnienia przeprowadzenie kontroli byłoby niemożliwe.

Organ uprawniony do wnioskowania o nagrodę

Po odrzuceniu wyżej przedstawionych stanowisk dotyczących określenia właściwego podmiotu, obecnie należy wskazać, jaki podmiot – według mnie – jest uprawniony do złożenia wniosku o przyznanie nagrody dyrektorowi biblioteki publicznej.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy kominowej jest to rada nadzorcza lub inny statutowy organ nadzoru. Oczywistym jest, że w przypadku biblioteki publicznej nie może to być z oczywistych względów rada nadzorcza, albowiem taka nie może funkcjonować w bibliotece.

Treść statutu biblioteki określa art. 11 ust. 2 ustawy o bibliotekach (uzupełniany art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 nakazuje, aby statut określał : „nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki – w odniesieniu do bibliotek wchodzących w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej.” Natomiast w skład sieci bibliotecznej wchodzi wszystkie biblioteki publiczne (art. 27 ust. 2). Wskazany art. 11 ust. 2 wprowadza obowiązkową treść każdego statutu każdej biblioteki publicznej. Innymi słowy w statucie każdej biblioteki publicznej musi zostać wskazana jednostka sprawująca nadzór merytoryczny. Uważam, że tak określony podmiot spełnia wszystkie kryteria przewidziane dla wnioskodawcy w art. 10 ust. 2 ustawy kominowej. Przede wszystkim jest to organ nadzoru i, w przeciwieństwie do wcześniej omawianych stanowisk, jest to jednostka, która musi być wskazana w statucie (spełnienie warunku „statutowości”).

W tym miejscu rozważyć należy jaka to jednostka spełnia nadzór nad działalnością merytoryczną biblioteki. W moim przekonaniu taką jednostką jest wojewódzka biblioteka publiczna. Za takim stwierdzeniem przemawia brzmienie art. 20 ust. 1 pkt 5 zaliczający do zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej: „ sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne zadań określonych w art. 27 ust. 5.”, tj zadań w postaci współdziałania w zakresie:

1) gromadzenia, opracowywania, przechowywania i udostępniania zbiorów, sporządzania i rozpowszechniania informacji bibliograficznych i dokumentacyjnych,

działalności naukowo – badawczej oraz dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników bibliotek.

wymiany i przekazywania materiałów bibliotecznych i informacji.

Natomiast zgodnie z art. 20a ust. 1 ustawy o bibliotekach biblioteka powiatowa realizuje odpowiednio zadania wymienione w art. 20 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5. Oznacza to sprawowanie przez tę bibliotekę nadzoru merytorycznego nad bibliotekami istniejącymi na terenie danego powiatu. Tym samym biblioteka powiatowa jest uprawniona do składania wniosku o przyznanie nagrody rocznej dla dyrektorów bibliotek miejskich (gminnych) z terenu powiatu. Dalszą część uwag dotyczących wojewódzkiej biblioteki publicznej należy na podstawie art. 20a ust. 1 odnieść również do uprawnień biblioteki powiatowej w stosunku do bibliotek przez nią nadzorowanych.

Powyższe stanowisko może spotkać się z zarzutem, że biblioteka wojewódzka sprawuje nadzór nad bibliotekami powiatowymi i gminnymi tylko w takim zakresie i nie jest w stanie ocenić działalności biblioteki nadzorowanej zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy kominowej. Jednakże moim zdaniem zarzuty te są nieuprawnione.

Po pierwsze, przepis art. 10 ust. 2 ustawy kominowej nie wskazuje jakiego zakresu nadzór ten ma dotyczyć, tym samym może on dotyczyć dziedziny określonej w art. 25 ust. 5 ustawy o bibliotekach. Nadto kryteriami wymienionymi w art. 10 ust. 4 i 5 są ocena wyników finansowych, stopień realizacji innych zadań, przy uwzględnieniu makroekonomicznych warunków w zakresie funkcjonowania i rozwoju sekcji i działów, w których prowadzi działalność podmiot prawny. Ocena ta powinna dotyczyć roku bieżącego i poprzedzającego i zostać sporządzona w oparciu o podstawowe wskaźniki ekonomiczne, a w szczególności: zysk lub stratę netto, wskaźnik poziomu kosztów, rentowności obrotu netto. Nadto powinna uwzględniać warunki stworzone dla prawidłowego funkcjonowania, w tym okoliczności wpływające na wynik finansowy ocenianego podmiotu, a niezależne od niego, w szczególności postanowienia organu

stanowiącego samorządu dotyczące wyposażenia w majątek oraz wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Już na pierwszy rzut oka stwierdzić należy, że powyższe kryteria w zasadzie dotyczą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Niektóre z nich należy zmodyfikować lub nawet pomijać przy ocenie funkcjonowania biblioteki publicznej i zarządzania nią przez dyrektora (w szczególności dotyczy to oceny wypracowanego przez bibliotekę zysku). Przy stosowaniu powyższych kryteriów należy uwzględniać specyfikę biblioteki (również jako instytucji kultury) i dokonywać oceny przede wszystkim na podstawie podstawowych zadań biblioteki publicznej, którymi zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o bibliotekach są :

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

Nadto do zadań biblioteki może należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno – badawczej.

W moim przekonaniu realizacja wyżej wskazanych zadań biblioteki powinna mieć zasadnicze znaczenie przy ocenie jej działalności, a w konsekwencji przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie nagrody rocznej dla dyrektora biblioteki. Jednakże powyższe stanowisko nie uprawnia twierdzenia, że bez znaczenia są inne kryteria oceny działań dyrektora biblioteki publicznej. Przede wszystkim należałoby tu wymienić legalność i prawidłowość zakresie prowadzonej gospodarki finansowej działania biblioteki, czyli przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego oraz celowe wydatkowanie środków publicznych znajdujących się w dyspozycji biblioteki (np. ustawa o zamówieniach publicznych, ustawa o finansach publicznych). Podsumowując tę część opracowania trzeba stwierdzić, że z pewnością kryterium zysku nie może stanowić podstawy oceny pracy dyrektora biblioteki publicznej (albowiem jest to instytucja z założenia nie nastawiona na osiągnięcie zysku), a oceniany powinien być całokształt funkcjonowania biblioteki ze szczególnym uwzględnieniem realizacji jej podstawowych zadań. Takie stanowisko implikuje twierdzenie, że najbardziej kompetentnym podmiotem do oceny wykonywania tych zadań jest wojewódzka biblioteka publiczna. Nadto skutkuje to uznaniem za niezasadne stanowiska o braku możliwości, czy kompetencji biblioteki wojewódzkiej do oceny sfery ekonomicznej działalności bibliotek, albowiem zakres ten należy do najistotniejszych w przypadku bibliotek.

Wyżej prezentowane stanowisko może spotkać się z zarzutem, iż biblioteka nadzorująca będzie „dysponowała” nieswoimi, samorządowymi środkami finansowymi. Takie poglądy są zdecydowanie nieuprawnione, a - jak się zdaje - oparte są one na oczywistej pomyłce. Albowiem biblioteka sprawująca nadzór w żadnym razie nie „nabywa” poprzez złożenie wniosku o przyznanie nagrody rocznej dla dyrektora nadzorowanej biblioteki, uprawnienia do dysponowania środkami jednostki samorządu terytorialnego. Co do tego nie może być sporu : środki te są w wyłącznej kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże nie można utożsamiać złożenia wniosku o przyznanie nagrody rocznej z samym jej przyznaniem. Podkreślić należy, iż nagrodę roczną przyznaje zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy kominowej organ właściwy w sprawach czynności z zakresu prawa pracy. W przypadku bibliotek publicznych jest nim organizator, którym jest m.in jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Organizator ma wyłączną kompetencję do przyznania dyrektorowi biblioteki publicznej nagrody rocznej, tym samym złożony wniosek o przyznanie nagrody może zostać rozpatrzony negatywnie przez organizatora. W związku z powyższym w żaden sposób nie można twierdzić, iż w tym przypadku biblioteka nadzorująca, występując z wnioskiem o przyznanie nagrody dyrektorowi biblioteki nadzorowanej, będzie dysponowała nieswoimi środkami.

Podsumowując powyższe rozważania uważam, że podmiotem, który jest uprawniony do złożenia wniosku do organizatora o przyznanie dyrektorowi gminnej (powiatowej) biblioteki publicznej jest biblioteka publiczna sprawująca nad nią nadzór merytoryczny. Albowiem tylko ta jednostka może być uznana za spełniająca kryteria stawiane wnioskodawcy w art. 10 ust. 2 ustawy kominowej (jest organem nadzoru, który musi być wymieniony w statucie biblioteki). Jednocześnie biblioteka sprawująca nadzór merytoryczny jest kompetentna do oceny realizacji podstawowych zadań nadzorowanych bibliotek, w przeciwieństwie do innych podmiotów z reguły bez fachowych możliwości dokonania takiej oceny.

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

Źródło: „Bibliotekarz” nr 1 z 2010 r.