

Artur Potocki

Biblioteka publiczna jako zakład administracyjny

Rocznik Samorządowy 6, 204-217

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Artur Potocki, Wydział Prawa i Administracji UMCS



Biblioteka publiczna jako zakład administracyjny

Public Library as an Administrative Facility

Abstrakt

Niniejszy artykuł dotyczy ważnego problemu praktycznego, jakim jest określenie: czy biblioteki publiczne faktycznie są zakładami administracyjnymi, a tym samym dojście do konkluzji, że ich celem jest wypełnianie zadań publicznych, a nie prowadzenie działalności gospodarczej. Zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie najczęściej uznaje się taki pogląd za właściwy, jednakże praktyka działalności bibliotek publicznych pokazuje, że nie jest to kwestia dostatecznie jasna i klarowna. Autor analizuje poszczególne elementy bibliotek publicznych w stosunku do podstawowych cech, jakie powinien posiadać zakład administracyjny, próbując odpowiedzieć na pytanie: czy zasadne jest stwierdzenie, czy biblioteki publiczne faktycznie nimi są.

Słowa kluczowe: biblioteka publiczna, działalność kulturalna, zakład administracyjny, zakład publiczny

Abstract

This article is about an important practice problem, which is to determine whether public libraries are in fact public facilities, and thus their goal is the fulfillment of public tasks, rather than running a business. Both case law and doctrine usually is considered such a view be appropriate, however, practice activities of public libraries shows that it is not a question of a sufficiently and clear. The author analyzes the different elements of the public libraries in relation to the basic features that you should plant administration, trying to answer the question whether it is appropriate to determine whether public libraries actually are.

Keywords: administrative facility, cultural activities, public facility, public library

1. Wprowadzenie

Powszechny dostęp do zasobów bibliotecznych w Polsce nie byłby możliwy bez bibliotek publicznych, które są także jednymi z najczęściej występujących instytucji kultury, również na obszarach peryferyjnych. Sądy administracyjne i administracja niejednokrotnie wskazywały na zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez biblioteki publiczne¹, a tym samym podważały ich nastawienie na samodzielność finansową i osiąganie zysku. Jednakże dość częste poruszanie przez sądownictwo i organy rozstrzygające tego zagadnienia wskazuje, że niniejsza kwestia nie została dotąd dostatecznie opisana.

Tezą pracy jest stwierdzenie, że biblioteki publiczne są zakładami administracyjnymi, a tym samym nie są podmiotami nastawionymi na osiąganie zysków, lecz na wykonywanie zadań publicznych. Celem badawczym opracowania jest objaśnienie poszczególnych elementów składowych bibliotek publicznych w odniesieniu do doktrynalnych części zakładów administracyjnych.

Struktura pracy obejmuje osiem części. Pierwsza z nich zawiera uwagi wstępne pracy, druga charakterystykę ogólną bibliotek publicznych, w trzeciej opisano uwarunkowania funkcjonowania bibliotek publicznych jako zakładów administracyjnych, czwarta natomiast dotyczy usług świadczonych przez biblioteki publiczne. Piąta część zawiera w sobie rozważania na temat zasobów rzeczowych, szósta zaś traktuje o zasobach ludzkich. Siódma część dotyczy kwestii wewnętrznego prawa zakładowego, natomiast ostatnia, ósma część stanowi uwagi końcowe.

Biblioteki w ujęciu prawnym nie są zbyt częstym obiektem rozważań z strony doktryny. Świadczyć o tym może stosunkowo niewielka ilość komentarzy i monografii, które traktują o bibliotekach w sposób kompleksowy. Znacznie częściej biblioteki natomiast bywają przedmiotem opracowań w czasopiśmiennictwie. Zakłady administracyjne natomiast były i są tematem podejmowanym zarówno w opracowaniach monograficznych, podręcznikowych, jak również w czasopismach.

2. Charakterystyka bibliotek publicznych

Funkcjonowanie bibliotek oraz ich status prawny reguluje ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach². Jednocześnie kwestie nienormowane przez u.b. określa

¹ Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 114/08, LEX nr 507846 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt LEX-S.4131.4.2014.HL (Dz.Urz. Woj. Mazow. 2014 poz. 3831).

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 642, z późn. zm., zwana dalej u.b.

ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³, która stanowi swojego rodzaju *lex generalis* polskiego prawa kultury⁴ i pełni funkcję uzupełniającą dla regulacji szczególnych. Wcześniej materię tę regulowała ustawa o bibliotekach z dnia 9 kwietnia 1968 r.⁵, a w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej, dekret z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi⁶. Warto także wspomnieć, że w żadnym obecnie obowiązującym akcie normatywnym nie został zdefiniowany termin „biblioteka”. Ustawodawca wskazuje wyłącznie cechy, jakie biblioteka powinna posiadać⁷. Są nimi zapewniony przez organizatora lokal, wyposażenie, zaplecze pracowników oraz materiały biblioteczne.

Biblioteki są jedną z form organizacyjnych prowadzenia działalności kulturalnej przez organy władzy publicznej⁸, tzn. mogą być prowadzone, nadzorowane i finansowane przez aparat władzy rządowej, jak również administrację samorządową. Biblioteki publiczne *sensu largo* to wszystkie instytucje będące ogólnodostępnymi dla obywateli, które zajmują się wykonywaniem zadań ustawowo określonych⁹. Natomiast bibliotekami publicznymi *sensu stricto* są Biblioteka Narodowa i biblioteki prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 u.b.

Głównymi celami bibliotek jest, gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliecznych, jak również udostępnianie swoich zbiorów oraz prowadzenie działalności informacyjnej¹⁰. W literaturze przedmiotu pojawiają się także inne poglądy na zagadnienie zadań bibliotek, pośród których wymienia się funkcję dokumentacyjną, intelektualną, edukacyjną, informacyjną, estetyczną, rozrywkową i substytutywną¹¹.

³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 862), zwana dalej u.o.p.d.k.

⁴ M. Karcz-Kaczmarek, *Prowadzenie działalności kulturalnej*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 419.

⁵ Dz.U. Nr 12, poz. 63, z późn. zm.

⁶ Dz.U. Nr 26, poz. 163.

⁷ B. Jewuła, S. Stanisławska-Kloc, *Prawo autorskie a działalność bibliotek (licencja dla bibliotek z art. 28 ust. pr. aut. i pr. pokr.)*, „Prace Z Prawa Własności Intelektualnej” 2008, z. 102, s. 119.

⁸ Zob. art. 2 u.o.p.d.k. Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej jest bezwzględnie zadaniem publicznym, którego wykonywanie jest obligatoryjne, niezależnie od kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

⁹ Podobnie B. Jewuła, S. Stanisławska-Kloc, op. cit., s. 120. Pogląd ten potwierdza także teza wyroku NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, LEX nr 533194.

¹⁰ Zob. art. 4 ust. 1 u.b.

¹¹ J. Wojciechowski, *Bibliotekarstwo: kontynuacje i zmiany*, Kraków 2001, s. 12.

3. Uwarunkowanie funkcjonowania biblioteki publicznej jako zakładu administracyjnego

Samo pojęcie zakładu publicznego zaczęło kształtować się w okresie międzywojennym i dotyczyło jednostek organizacyjnych tworzonych przez państwo i inne podmioty prawa publicznego. Obecnie, pod wpływem reaktywacji samorządów terytorialnych, zakłady publiczne mogą być prowadzone zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również przez państwo. Nie reguluje tego jeden akt prawny, a wyłącznie doktryna i liczne ustawy uchwalane po zmianie ustroju¹². W literaturze, biblioteki były niejednokrotnie wymieniane jako przykłady zakładów administracyjnych realizujących zadania z zakresu upowszechniania kultury¹³, będące instytucjami otwartymi¹⁴, dającymi możliwość korzystania z swoich zasobów obywatelom¹⁵. Bez wątplenia można zatem stwierdzić, że zakłady te są podmiotami realizującymi funkcję administracji świadczącej¹⁶. Próbę zdefiniowania zakładu publicznego podjęto w projekcie ustawy – Przepisy prawa administracyjnego, opracowanego przez zespół powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z tą definicją, zakładem publicznym jest „jednostka organizacyjna stanowiąca zespół osób, rzeczy i praw majątkowych, utworzona na podstawie ustawy, wyodrębniona z aparatu administracji państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonująca samodzielnie, ale pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej, zadania publiczne z zastosowaniem form właściwych władzy publicznej, uprawnioną do podejmowania działań władczych wobec osób będących jej użytkownikami albo znajdujących się na jej terenie z innych powodów”¹⁷.

Cechy jakie powinien posiadać zakład administracyjny zostały wskazane przez R. Michalską-Badziak¹⁸, można je odnaleźć w regulacjach dotyczących bibliotek. Wyodrębnienie organizacyjne bibliotek publicznych przejawia się w normie dającej możliwość funkcjonowania jako odrębne jednostki organizacyjne w formie instytucji

¹² Zob. H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2015, s. 66–68.

¹³ E. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 184–188.

¹⁴ E. Ochednowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 123–124.

¹⁵ B. Dolnicki, *Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 53.

¹⁶ Podobnie L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 212–214.

¹⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (19 marca 2008 r.).

¹⁸ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące. Zakład publiczny (administracyjny)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 192.

kultury. Oznacza to, że powinny one posiadać osobowość prawną¹⁹. Dopuszczalne jest jednak prowadzenie bibliotek publicznych w ramach innej instytucji kultury, bez wyodrębnienia organizacyjnego dającego bibliotece taką osobowość. Możliwość ta pojawiła się dopiero 1 stycznia 2012 r., na podstawie zmian między innymi w rozdziale piątym u.b.²⁰. Tym samym biblioteka publiczna może być samodzielny zakładem administracyjnym lub częścią składową innego zakładu.

Organami zarządzającymi zakładem w przypadku bibliotek publicznych są dyrektorzy, którzy stanowią organy jednoosobowe. Zatrudniają ich organizatorzy bibliotek, czyli w przypadku Biblioteki Narodowej – minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, natomiast w przypadku bibliotek samorządowych – organy wykonawcze w imieniu jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje dotyczące tej materii zawarte są w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²¹. Pośród cech wspólnych zakładu wyróżnić można ponadto wyposażenie go w materialne środki działania, świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym, swoisty stosunek prawny łączący organy zakładu i jego użytkowników, jak również reguły jednostek budżetowych.

4. Usługi świadczone przez biblioteki publiczne

Usługi świadczone przez biblioteki publiczne mają charakter zarówno materialny jak i niematerialny. Zostały one określone w ogólności jako organizowanie i zapewnianie dostępu do zasobów dorobku nauki, kultury polskiej i światowej (art. 3 ust. 1 u.b.), jednak przepis ten ma charakter deklaratoryjny. Powyższa norma nie wprowadza rozróżnienia na biblioteki publiczne, niepubliczne, naukowe czy inne rodzaje bibliotek jakie zostały określone w ustawie (*lege non distinguente*)²². Usługi wykonywane przez biblioteki można także zaliczyć do domeny zadań publicznych (państwowej i samorządowej) w sferze kulturalno-społecznej²³.

Niematerialne usługi świadczone przez biblioteki publiczne stanowią podstawę ich funkcjonowania i dostępne są powszechnie oraz bezpłatnie. Sama powszechność dostępności bibliotek wynika z konstytucyjnej gwarancji wolności korzystania z dóbr

¹⁹ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Gd 479/02, OwSS 2004/1/21/21; podobnie J. Ciechorski, *Ustawa o bibliotekach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 93–94.

²⁰ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 207, poz. 1230).

²¹ Reguluje to przede wszystkim art. 15–17 u.o.p.d.k. Szerzej na ten temat: R. Golat, *Obsadzanie stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury*, „Służba Pracownicza” 2004, nr 11, s. 25–28.

²² Por. J. Ciechorski, *Ustawa o bibliotekach...*, s. 14–15.

²³ Zob. M. Elżanowski, op. cit., s. 67.

kultury określonej w art. 73 ustawy zasadniczej²⁴. Dostęp do tych usług jest taki sam dla wszystkich, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, narodowości i wyznania²⁵. Zasada ta może zostać ograniczona wyłącznie aktem rangi ustawowej. Niemożliwe jest zatem wprowadzenie obostrzeń do korzystania z zasobów bibliotek podstawowymi aktami prawnymi, aktami prawa miejscowego i prawem wewnętrznym²⁶. Zgodzić można się zatem z stwierdzeniem L. Bieleckiego, że dostęp do zbiorów bibliotecznych ma charakter ściśle powszechny²⁷.

Pośród podstawowych zadań biblioteki ustawodawca wymienił: gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochronę materiałów bibliotecznych, jak również obsługę 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 zakresie²⁸. Wykonywanie tych zadań przez biblioteki jest obowiązkowe i musi być wykonywane przez wszystkie podmioty, które reguluje ustawa o bibliotekach, jednak obok tego mogą być wykonywane zadania fakultatywne²⁹. Ponadto na wojewódzkie biblioteki publiczne został nałożony obowiązek udostępniania materiałów bibliotecznych dotyczących wiedzy o regionie, a także dokumentujących jego dorobek kulturalny, naukowy i gospodarczy. Oprócz tego obowiązane są one także świadczyć usługi wobec innych bibliotek w regionie, wśród których należy wymienić organizowanie obiegu wypożyczeń bibliotecznych, opracowywanie i publikowanie bibliografii regionalnych oraz prowadzenie badań mających na celu podniesienie wydajności i atrakcyjności bibliotek w regionie, w tym także udzielanie pomocy instrukcyjno-metodycznej i szkoleniowej, jak również sprawowanie nadzoru merytorycznego nad innymi bibliotekami samorządowymi w regionie³⁰.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

²⁵ Zob. W. Burek, *Rola bibliotek w upowszechnianiu materiałów i informacji przeznaczonych dla migrantów zarobkowych i przymusowych oraz diaspory w Polsce – analiza prawna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015 nr 2, s. 43–45.

²⁶ J. Ciechorski, *Ustawa o bibliotekach...*, s. 15–16.

²⁷ Por. L. Bielecki, *op.cit.*, s. 226–227.

²⁸ Art. 4 ust. 1 u.b.

²⁹ *Ibidem*, s. 17–18, R. Golań, *Trzy zakresy działalności bibliotek – aspekt prawny*, „Bibliotekarz” 2009 nr 4, s. 31. Podobny pogląd funkcjonuje w orzecznictwie sądów administracyjnych, patrz: wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, LEX nr 1559451. Odmienne zdanie natomiast reprezentują rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lubuskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt NK.II.AKOP.0911–5–5/09 (Dz.Urz. Woj. Lubus. 2009 nr 87 poz. 1150) oraz dolnośląskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r., sygn. akt NK-N17.4131.247.2012.RJ1 (Dz.Urz. Woj. Dolno. 2012 poz. 3016), twierdząc że katalog ten ma charakter zamknięty, a biblioteki mogą wykonywać wyłącznie te czynności.

³⁰ Art. 20 ust. 1 u.b.

Dodatkowe niematerialne usługi świadczone przez biblioteki to przede wszystkim prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej, co zostało wskazane w art. 4 ust. 2 u.b. Katalog ten ma charakter otwarty i wskazuje jedynie na możliwe kierunki dodatkowej działalności zakładów. Omawiana fakultatywna działalność powinna być także bezpłatna i mieć charakter powszechny, podobnie jak obligatoryjne zadania bibliotek publicznych. Istotna z tego punktu widzenia jest lista odpłatnych świadczeń bibliotek zawarta w art. 14 u.b., która wprowadza możliwe opłaty w przypadku usług wskazanych w tym katalogu zamkniętym³¹, jednakże ich wysokość nie może przekraczać kosztów wykonania, zgodnie z art. 14 ust. 3 u.b. W związku z powyższym jednoznacznie wskazany został zakaz prowadzenia przez biblioteki publiczne jakiegokolwiek działalności w celu osiągnięcia zysku.

Pośród materialnych usług świadczonych przez biblioteki publiczne można wskazać wyłącznie działalność reprograficzną, która jest także działalnością fakultatywną bibliotek, a opłata pobierana z tytułu jej wykonania ma charakter ekwiwalencyjny³². Wykonując działalność reprodukcyjną, biblioteki muszą mieć na względzie także przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych³³, jednakże jak zostało przyjęte, na podstawie art. 28 u.p.a.p.p, biblioteki świadczą tego rodzaju działalność dość powszechnie³⁴. Niejednokrotnie świadczeniem usług reprograficznych na terenie bibliotek zajmują się zewnętrzne podmioty wykonując działalność gospodarczą, jednakże w ich przypadku nie mają zastosowania przepisy ustawy o bibliotekach, w tym także obostrzenie dotyczące wysokości opłat za wykonanie usługi.

Trzeba zgodzić się ze stwierdzeniem, że biblioteki publiczne świadcząc swoje usługi i wykonując zadania publiczne nie są nastawione na zysk. Zamiast tego, podobnie jak w przypadku innych zakładów administracyjnych, można zaobserwować tzw. motyw racjonalnego gospodarowania³⁵. Wpływy z tytułu świadczonych usług pokrywać mają wyłącznie koszty jej wykonania, a nie zaspokajanie innych potrzeb zakładu, takich jak wynagrodzenie pracowników, zakup wyposażenia czy materiałów bibliotecznych.

³¹ W administracji słusznie przyjmuje się, że katalog zwarty w art. 14 ust. 2 u.b. jest kompletnym i skończonym wyczeniem wszystkich sytuacji w jakich biblioteka może pobierać opłaty. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt NK.II.0911-3509/09 (Dz.Urz. Woj. Dolno. 2009 nr 207 poz. 3785).

³² Podobnie J. Ciechorski, *Ustawa o bibliotekach...*, s. 73.

³³ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 880), zwana dalej u.p.a.p.p.

³⁴ Szerzej na ten temat A. Niewęglowski, *O kopiowaniu książek przez biblioteki*, „Ius Novum” 2015 nr 1, s. 141-148 oraz id., *Gromadzenie i udostępnianie niematerialnego dziedzictwa kulturalnego przez biblioteki*, [w:] A. Niewęglowski, M. Poźniak-Niedzielska, A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, Warszawa 2015, s. 143-147.

³⁵ Zob. H. Spasowska-Czarny, op. cit., s. 140.

5. Materiały biblioteczne – zasoby rzeczowe bibliotek publicznych

Odwrotnie niż w przypadku określenia biblioteki, ustawodawca spróbował wskazać czym są materiały biblioteczne. W tym przypadku zastosowany został niedomknięty katalog najpowszechniej występujących zbiorów, celowo zostawiając możliwości poszerzenia działalności bibliotek o nowości rynku bibliotecznego, za którymi nie jest w stanie nadążyć ustawodawstwo³⁶. Zgodnie z art. 5 u.b., przez materiały biblioteczne należy rozumieć w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, które są przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści. Oprócz tego materiałami bibliotecznymi są również dokumenty graficzne, tj. piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne, dokumenty dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne. W zasadzie można stwierdzić, że najważniejsza jest nie treść i zawartość merytoryczna, lecz forma zapisu danego utworu i jego rodzaj oraz możliwość dalszego rozpowszechniania³⁷.

Omawiane zbiory wchodzi w skład majątku bibliotek, będących podmiotami publicznymi i wykonującymi zadania publiczne. Są one przeznaczone do dyspozycji ogółu, to znaczy że każdy ma prawo skorzystać z nich zgodnie z przeznaczeniem bez występowania do kogokolwiek o wydanie zezwolenia³⁸. W zestawieniu z przytoczoną wcześniej powszechną dostępnością do bibliotek można zauważyć korelację między samą instytucją biblioteki, a jej zbiorami. Te dwa elementy zawsze muszą się ze sobą łączyć, co można nawet zauważyć w art. 3 ust. 1 u.b.

Część lub całość zbiorów bibliotecznych, które cechują się wyjątkową wartością i znaczeniem dla dziedzictwa narodowego, wchodzi w skład narodowego zasobu bibliotecznego, podlegając tym samym specjalnej ochronie administracyjnoprawnej³⁹. Jest to regulacja, która ma za zadanie chronić szczególnie ważne i istotne z punktu widzenia podtrzymania tożsamości narodowej zbiory bibliotek, niezależnie w zasadzie od ich rodzaju, tzn. zarówno publicznych, jak również naukowych, Biblioteki Narodowej i innych.

³⁶ Jak wskazuje J. Ciechorski, definicja przedstawiona w art. 5 u.b. nie jest definicją *sensu stricto*, ale wskazówką interpretacyjną. Ma miejsce taka sytuacja, ponieważ nie zostało spełnione podstawowe zadanie definicji legalnej polegające na precyzyjnym odgraniczeniu desygnatów omawianego pojęcia od innego. Por. J. Ciechorski, *Ustawa o bibliotekach...*, s. 21.

³⁷ Por. A. Niewęłowski, *Gromadzenie i udostępnianie...*, s. 124.

³⁸ Zob. D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 424.

³⁹ Szerzej o Narodowym Zasobie Archiwalnym: R. Piejko, *Narodowy Zasób Biblioteczny – doświadczenia dziesięciu lat*, „Biblioteka” 2008, nr 12 (21), s. 117–127 oraz L. Biliński, *Narodowy Zasób Biblioteczny – od koncepcji do realizacji*, „Bibliotekarz” 1999, nr 4, s. 12–15.

W skład zbiorów bibliotek wchodzić mogą także kopie egzemplarzy utworów, które zostały uprzednio opublikowane. W tym przypadku sporządzenie takiego egzemplarza może zostać dokonane zarówno przez pracowników biblioteki, jak również przez podmiot zewnętrzny (np. przedsiębiorstwo zajmującą się usługami kserograficznymi). Zabieg taki może być zastosowany w celu uzupełnienia zbiorów o materiały którymi jak dotąd nie dysponowała dana biblioteka, chociażby egzemplarze od dawna niewydawane, ale wartościowe. Oprócz tego dopuszczalne jest także stworzenie odbitki egzemplarza w celu zachowania jego stanu, który ulega pogorszeniu w wyniku użytkowania. W tym ostatnim przypadku, egzemplarz stworzony może być wypożyczany tylko zamiast pierwotnego, tak żeby nie powiększać ilości egzemplarzy w obiegu⁴⁰.

6. Bibliotekarze – zasoby ludzkie bibliotek publicznych

Funkcjonowanie bibliotek samorządowych oraz Biblioteki Narodowej nie byłoby możliwe bez kadry wykwalifikowanych pracowników bibliotek. W świetle przepisów art. 29 u.b., które zostały zmienione ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r.⁴¹, wyłącznie pracownicy bibliotek zatrudnieni na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy. Jednakże zgodnie z zmianami wprowadzonymi przez przytoczoną ustawę, zniesiona została możliwość przystąpienia do tej grupy zawodowej i zdobywania kolejnych stanowisk bibliotekarskich przez regulowane centralnie zasady z uwagi na usunięcie delegacji ustawowej dla ministra⁴² oraz części dotyczącej stanowisk bibliotekarskich w przepisach u.b. Tym samym postępująca deregulacja dotknęła również zawód bibliotekarza, który w zasadzie przestał być zawodem ściśle regulowanym. Same biblioteki prowadząc nabory i awansując jak dotąd zatrudnionych bibliotekarzy decydują o ich zaszeregowaniu oraz stanowisku bibliotecznym. Tego rodzaju rozwiązanie daje z jednej strony większą autonomię bibliotekom i ich kierownictwu w zakresie dopasowania swojej kadry do warunków zakładowych i lokalnych, z drugiej natomiast zmniejsza obiektywność przy zatrudnianiu i awansowaniu w obrębie grupy zawodowej bibliotekarzy.

⁴⁰ Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt I ACa 318/13, LEX nr 1356573; M. Karcz-Kaczmarek, *Muzea i biblioteki*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 440.

⁴¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

⁴² Chodzi o delegację dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który w drodze rozporządzenia stwierdzał jakie są wymagania kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz tryb stwierdzania tych kwalifikacji.

Należy pamiętać także, że działalność bibliotek publicznych nie jest prowadzona wyłącznie w oparciu o pracę bibliotekarzy, ale także różnego rodzaju specjalistów i techników. Dotyczy to w szczególności bibliotek wojewódzkich i Biblioteki Narodowej, które mają znacznie poszerzony zakres zadań w stosunku do innych bibliotek publicznych. Ograniczenie przez ustawodawcę kręgu zawodowego bibliotekarzy do wyłącznie pracowników bibliotek zatrudnionych na stanowiskach bibliotekarskich z jednej strony jest słuszne i racjonalne, jednocześnie marginalizuje pozostałych pracowników, którzy także wykonują pracę na rzecz zakładu jakim jest biblioteka publiczna.

Poziom fachowości jaki reprezentują pracownicy bibliotek publicznych ma przełożenie na jakość obsługi, przede wszystkim społeczności lokalnych, a tym samym postrzeganie organizatora zakładu przez społeczeństwo. Wskazane w art. 29 ust. 2 u.b. jedyne wymaganie względem wszelkich pracowników bibliotek, jakim jest posiadanie wykształcenia średniego, jest zdecydowanie zbyt lakonicznym potraktowaniem kwestii kwalifikacji zawodowej pracowników. Postawienie przez ustawodawcę jednej, niezbyt wygórowanej, poprzeczki dla wszystkich można potraktować jako przekazanie wszelkich uprawnień w tym zakresie kierownictwu bibliotek, które może wymagać od swoich pracowników znacznie więcej umiejętności i wiedzy. Jednocześnie niezbyt zrozumiałe jest dlaczego osoby z zaplecza administracyjno-gospodarczego, wykonujący podstawowe czynności takie jak transport, sprzątanie czy konserwacja sprzętu, mając kompetencje niezbędne do tego, żeby wykonywać dane czynności należycie, powinny posiadać wykształcenie średnie tylko z racji pracy w zakładzie administracyjnym jakim jest biblioteka.

7. Wewnętrzne prawo zakładowe bibliotek publicznych

Dla właściwego, sprawnego i płynnego wykonywania zadań publicznych przez każdy w zasadzie zakład administracyjny niezbędne jest wprowadzenie wewnątrz-zakładowych przepisów. W przypadku samodzielnych bibliotek publicznych, tj. takich, które nie są połączone z inną instytucją kultury, będą to przede wszystkim: akt o jej utworzeniu, statut i regulamin. Pierwsze dwa nadawane są przez organizatora biblioteki, czyli w przypadku Biblioteki Narodowej przez ministra właściwego do spraw kultury, natomiast dla bibliotek samorządowych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Regulamin natomiast nadaje dyrektor tejże biblioteki. Dla bibliotek, które wchodzą w skład innej instytucji kultury winien być nadany odrębny regulamin, który dotyczyć ma wyłącznie funkcjonowania tej części składowej większej instytucji.

Z uwagi na swoją specyficzną właściwość, źródła prawa zakładowego, które są stanowione przez zakład, mają ograniczony zasięg obowiązywania. Adresatami

niniejszych norm są przede wszystkim użytkownicy bibliotek, ich pracownicy (niezależnie od tego, czy należą do grupy zawodowej bibliotekarzy, czy nie), oraz osoby znajdujące się na jej terenie⁴³.

Spotkać można różne spojrzenia na akty wewnętrzzakładowe bibliotek samorządowych. Niektóre decyzje administracji wskazują, że zarówno akt utworzenia biblioteki, jak również jej statut nie są aktami prawa miejscowego⁴⁴. Z uwagi przede wszystkim na ich konkretność bliżej omawianym do decyzji administracyjnych, które wydawane są w danej, konkretnej sprawie przez uprawniony organ. Jednakże zarówno upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵, o samorządzie powiatowym⁴⁶, a także art. 18 ustawy o samorządzie województwa⁴⁷ oraz tezy podnieszone w piśmiennictwie⁴⁸ wskazują na to, że nadane przez organizatora akty wewnętrzzakładowe są aktami prawa miejscowego. Można napotkać także taką tezę, że w przypadku bibliotek, odmiennie niż dla innych instytucji kultury, kwestie dotyczące organizacji wewnętrznej biblioteki nie stanowią materii regulaminowej, lecz materię statutową i powinny być uregulowane w statucie nadanym przez organizatora⁴⁹.

Można zatem stwierdzić, że dostęp do usług świadczonych przez biblioteki publiczne, w danej konkretnej jednostce, odbywa się na podstawie przepisów wewnętrzzakładowych. Regulują one ściśle zasady świadczenia tejże, pod warunkiem oczywiście nienaruszania przepisów wyższej rangi, w szczególności ustawy o bibliotekach i o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Mogą one oczywiście stanowić one zakazy i nakazy względem użytkowników, ale powinny one być wprowadzone racjonalnie i odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

8. Podsumowanie

Niniejsze rozważania wskazują na prawdziwość tezy, że biblioteki publiczne to zakłady administracyjne, a tym samym ich głównym zadaniem jest realizowanie zadań

⁴³ Zob. H. Spasowska-Czarny, op. cit., s. 240.

⁴⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 lipca 2009 r., sygn. akt WN.I-7.0911-265/09, (Dz.Urz. Woj. Wielk. 2009 nr 151, poz. 2579).

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).

⁴⁸ Zob. J. Ciechorski, *Statut biblioteki aktem prawa miejscowego*, „Bibliotekarz” 2011 nr 4; id., *Ustawa o bibliotekach...*, s. 43-46.

⁴⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt PN.0911-193/10, (Dz.Urz. Woj. Warm. 2010 nr 150 poz. 1967).

publicznych. Rola bibliotek w zakresie realizacji specyficznych zadań wskazanych w ustawie o bibliotekach jest w zasadzie unikalna, a realizowanie jej chociażby częściowo w oparciu o zasady rynkowe byłoby znacznym ograniczeniem dostępu do dziedzictwa kulturowego. Nie można bowiem ograniczać dostępu do materiałów bibliotecznych i świadczyć tych szczególnych usług odpłatnie. Tego rodzaju działanie naraziłoby najbardziej na marginalizację w zakresie dostępu do kultury, materiałów bibliotecznych i informacji w czasie, kiedy z roku na rok maleje liczba osób korzystających z usługi bibliotek.

Istotne z punktu widzenia określania zadań i organizacji bibliotek publicznych jest włączenie do ich grona także Biblioteki Narodowej, która wykonuje swoje specyficzne zadania i jest zależna od władzy centralnej. Wartościową zmianą, która mogłaby nieco ujedynolnić orzecznictwo dotyczące bibliotek publicznych może być wykreślenie Biblioteki Narodowej z rozdziału 5 u.b., ponieważ *de facto* jej status określa rozdział 4 przytoczonej ustawy. W konsekwencji, przepisy dotyczące bibliotek publicznych odnosiłyby się wtedy wyłącznie do bibliotek samorządowych. Należy pamiętać, że spośród wszystkich bibliotek zarejestrowanych na terenie Polski, aż 82% stanowią biblioteki publiczne⁵⁰, jest to zatem największa i najpowszechniej występująca grupa bibliotek.

Kwestią, która prędzej czy później powinna zostać uregulowana, jest wprowadzenie jednoznacznego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i zarobkowej przez biblioteki publiczne. Co prawda jak dotąd istnieją obostrzenia w zakresie pobierania opłat przez bibliotekę, jednak jak pokazuje praktyka, prowadzenie działalności zarobkowej przez biblioteki publiczne nie zawsze może opierać się o pozyskiwanie wpływów z tytułu wykonywanych przez nią usług wskazanych w artykule 14 u.b. Coraz większe marginalizowanie potrzeb kulturalnych, głównie przez władze najuboższych jednostek samorządu terytorialnego, zachęca do poszukiwania alternatywnych metod finansowania, a najlepiej samofinansowania bibliotek publicznych, które samorzady są zobligowane prowadzić. Skoncentrowanie działań kierownictwa zakładu na działalności zarobkowej może bowiem obniżyć jakość wykonywanych przez nią usług, a nawet go ograniczyć.

Artur Potocki: student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na kierunku administracja. Interesuje się prawem administracyjnym, z szczególnym uwzględnieniem prawa kultury i prowadzeniem działalności kulturalnej przez samorząd terytorialny.

⁵⁰ *Kultura w 2014 r.*, GUS 2015, s. 71–73. Na terenie kraju w 2014 funkcjonowało 9812 bibliotek w tym 8094 biblioteki publiczne, wliczając w to także Bibliotekę Narodową.

Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.

Biliński L., *Narodowy Zasób Biblioteczny – od koncepcji do realizacji*, „Bibliotekarz” 1999, nr 4.

Burek W., *Rola bibliotek w upowszechnianiu materiałów i informacji przeznaczonych dla migrantów zarobkowych i przymusowych oraz diaspory, w Polsce – analiza prawna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015 nr 2.

Ciechorski J., *Statut biblioteki aktem prawa miejscowego*, „Bibliotekarz” 2011 nr 4.

Ciechorski J., *Ustawa o bibliotekach. Komentarz*, Warszawa 2012.

Dolnicki B., *Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. Podgórski K., Katowice 1985.

Elżanowski E., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

Golat R., *Obsadzanie stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury*, „Służba Pracownicza” 2004, nr 11.

Golat R., *Trzy zakresy działalności bibliotek – aspekt prawny*, „Bibliotekarz” 2009 nr 4.

Jewuła B., *Prawo autorskie a działalność bibliotek (licencja dla bibliotek z art. 28 ust. pr. aut. i pr. pokr.)*, „Prace Z Prawa Własności Intelektualnej” 2008, nr 2.

Karcz-Kaczmarek M., *Muzea i biblioteki*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014.

Kijowski D., *Rzeczy i urzędnienia publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące. Zakład publiczny (administracyjny)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.

Niewęglowski A., *Gromadzenie i udostępnianie niematerialnego dziedzictwa kulturalnego przez biblioteki*, [w:] A. Niewęglowski, M. Poźniak-Niedzielska, A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, Warszawa 2015.

Niewęglowski A., *O kopiowaniu książek przez biblioteki*, „Ius Novum” 2015 nr 1.

Ochednowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

Piejo R., *Narodowy Zasób Biblioteczny – doświadczenia dziesięciu lat*, „Biblioteka” 2008, nr 12 (21).

Sobielga J., *Znaczenie bibliotek akademickich dla rozwoju regionów*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9.

Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.

Wojciechowski J., *Bibliotekarstwo: kontynuacje i zmiany*, Kraków 2001.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Dekret z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (Dz.U. Nr 26, poz. 163).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 12, poz. 63, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 862).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 880, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 642, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486).

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 207, poz. 1230).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, LEX nr 533194.

Wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, LEX nr 1559451.

Wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 114/08, LEX nr 507846.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Gd 479/02, OwSS 2004/1/21/21.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 318/13, LEX nr 1356573.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt NK.II.AKOP.0911-5-5/09 (Dz.Urz. Woj. Lubus. 2009 nr 87 poz. 1150).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 lipca 2009 r., sygn. akt WN.I-7.0911-265/09 (Dz.Urz. Woj. Wielk. 2009 nr 151, poz. 2579).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt NK.II.0911-3509/09 (Dz.Urz. Woj. Dolno. 2009 nr 207 poz. 3785).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt PN.0911-193/10 (Dz.Urz. Woj. Warmi 2010 nr 150 poz. 1967).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r., sygn. akt NK-N17.4131.247.2012.RJ1 (Dz.Urz. Woj. Dolno. 2012 poz. 3016).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt LEX-S.4131.4.2014.HL (Dz.U. Woj. Mazow. 2014 poz. 3831).

arkuszy wydawniczych 0,9
