

ZARZĄDZENIE NR 70/2025

Burmistrza Miasta i Gminy Szczekociny

z dnia 23.05.2025 r.

**w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej
w Szczekocinach**

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 15 ust. 1 i ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 87) w zw. z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) oraz art. 70 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn.zm.)

zarządzam, co następuje:

§ 1.

Z dniem 31 sierpnia 2025r. odwołuję Panią Joannę Bożek ze stanowiska Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach.

§ 2.

Przyczyną odwołania jest wielokrotne naruszenie przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem, określone w uzasadnieniu stanowiącym integralną część niniejszego zarządzenia.

§ 3.

Odwołanie ze stanowiska jest równoznaczne z powrotem na stanowisko zajmowane przed objęciem funkcji dyrektora.

§ 4.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn.zm.) czynności w zakresie powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury należą do kompetencji organu wykonawczego danej gminy. Dyrektora gminnej instytucji kultury powołuje i odwołuje wójt (burmistrz, prezydent). W przypadku Gminy Szczekociny czynność tę wykonuje Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może zostać odwołany przed upływem tego okresu z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie.

Stosownie do treści ww. przepisu Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny zwrócił się o opinię do Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Bibliotek Województwa Śląskiego działającego w tej instytucji oraz do stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez Miejsko-Gminną Bibliotekę Publiczną w Szczekocinach.

Zarządzenie o odwołaniu Pani Joanny Bożek ze stanowiska Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach zostało podjęte na podstawie art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Decyzja ta wynikała z licznych uchybień i naruszeń przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem, co uzasadnia jej odwołanie.

Jak wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 23 maja 2024 r. (sygn. akt II SA/Sz 154/24) sąd stwierdził, że dla odwołania dyrektora instytucji kultury wystarczające jest każde naruszenie prawa związane z zajmowanym stanowiskiem, w tym niedotrzymanie obowiązków statystycznych czy niewywiązanie się z umowy, a osoba pełniąca funkcję kierowniczą ponosi zwiększoną odpowiedzialność związaną z kierowaniem daną jednostką i naruszenie prawa może stanowić podstawę do jej odwołania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902), jednostki publiczne mają obowiązek zamieszczania pełnych i przejrzystych informacji o swojej działalności.

Pismem z dnia 07.05.2024 r. (OR.2120.05.2024.KR), z uwagi na brak jakichkolwiek aktów prawnych dotyczących struktury organizacyjnej i funkcjonowania jednostki na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny zwrócił się z prośbą o niezwłoczne, tj. do dnia 15.05.2024r.,

przedłożenie aktualnych aktów wewnętrznych regulujących funkcjonowanie i strukturę Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach, m.in. regulaminu organizacyjnego i regulaminu wynagradzania, obowiązek ten do dnia 06.10.2024r. nie został spełniony.

Pismem z dnia 07.10.2024r. Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny ponownie zwrócił się z prośbą o zamieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach stosownych aktów prawnych oraz ich przedłożenie do dnia 08.10.2024 r. W dniu 08.10.2024 r. przedłożono Regulamin Organizacyjny Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach z dnia 3 czerwca 2024 r., wprowadzony Zarządzeniem Nr 01.06/2024. Zarządzenie to uchylało obowiązujący Regulamin Organizacyjny Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach, nadany Zarządzeniem Nr 10-1/2006 Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach. Regulamin organizacyjny z 3 czerwca 2024 r. nigdy nie był opiniowany przez organizatora, oraz działające w niej organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców natomiast traktowano go jako obowiązujący w jednostce, co stanowi naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Na podstawie upoważnienia Nr 1/2025, Znak: 1720.1.3.2020 oraz zgodnie z planem audytu wewnętrznego w Gminie Szczekociny na 2025 rok Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny w dniu 30 stycznia 2025 r. zlecił przeprowadzenie audytu wewnętrznego jednostki zgodnie z art. 287 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm).

Audyt przeprowadzono w okresie od 7 lutego do 26 lutego 2025 r. W toku kontroli jako obowiązujący przedłożono audytorowi regulamin organizacyjny, wprowadzony w życie Zarządzeniem Nr 2/05 z dnia 1 lipca 2005 r. a nie przedłożony uprzednio do tut. Urzędu. Regulamin Organizacyjny Miejsko - Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach z dnia 3 czerwca 2024 r., wprowadzony Zarządzeniem Nr 01.06/2024r., który to uchylał obowiązujący Regulamin Organizacyjny Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach, nadany Zarządzeniem Nr 10-1/2006 Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach.

Niemniej jednak przedłożony audytorowi regulamin organizacyjny, wprowadzony w życie Zarządzeniem Nr 2/05 z dnia 1 lipca 2005 r. obejmował filie w Bonowicach, Goleniowach i Starzynach, które zostały zlikwidowane uchwałami Rady Gminy odpowiednio w latach 2015 i 2022 i również został wprowadzony zarządzeniem dyrektora bez wymaganej opinii organizatora oraz działające w niej organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców co stanowi naruszenie zasad jego nadawania obowiązujących w instytucjach kultury zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991r.organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Po zwróceniu uwagi na ten fakt, projekt regulaminu został przedłożony do zaopiniowania przez organizatora dopiero w dniu 04.03.2025 r., co świadczy o niespójności i braku konsekwencji w prowadzeniu dokumentacji wewnętrznej. Sytuacja ta rodzi również wątpliwości co do prawidłowości podejmowanych decyzji zarządczych w jednostce.

Pani Joanna Bożek została powołana na stanowisko dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach Zarządzeniem nr 74/2012 z dnia 02 sierpnia 2012 r. na czas nieokreślony, od dnia 10 sierpnia 2012 r. Taki stan rzeczy został wskazany jako zarzut

w protokole audytu, ponieważ powołanie Pani Joanny Bożek na stanowisko dyrektora na czas nieokreślony jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dyrektor instytucji kultury powoływany jest na czas określony, wynoszący od trzech do siedmiu lat. W niniejszej sprawie naruszenie to skutkuje koniecznością podjęcia działań dostosowujących status zatrudnienia kierownika instytucji do obowiązujących regulacji prawnych. Brak zgodności z ustawowymi wymogami dotyczącymi kadencyjności stanowi istotne naruszenie prawa.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono brak prowadzenia rejestru zarządzeń oraz brak numeracji wydawanych upoważnień. Powyższe stanowi istotne uchybienie organizacyjne, prowadzące do dezorganizacji pracy oraz utrudnień w zakresie nadzoru i kontroli wewnętrznej.

Przede wszystkim należy podkreślić, że do chwili obecnej nie wprowadzono w Miejsko-Gminnej Bibliotece Publicznej w Szczekocinach instrukcji kancelaryjnej. Instytucja biblioteki jako samorządowa jednostka organizacyjna podlega przepisom ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 164 z późn. zm.). W związku z tym jest zobowiązana do posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o archiwach, organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne zobowiązane są do zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą dokumentacji powstającej w toku ich działalności, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw jak również dokumentacji nadsyłanej i składanej do tych organów i jednostek.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o archiwach, jednostki te w porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych ustalają instrukcję kancelaryjną określającą szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych.

Instrukcja kancelaryjna nakłada obowiązek prowadzenia odpowiednich rejestrów i ewidencji dla poszczególnych rodzajów dokumentacji, zgodnie z przyjętym wykazem akt. Oznacza to, że dokumenty takie jak zarządzenia oraz upoważnienia powinny być objęte odrębnymi, systematycznie prowadzonymi rejestrami.

Prawidłowe prowadzenie dokumentacji kancelaryjnej stanowi obowiązek kierownika jednostki w tym przypadku dyrektora instytucji kultury i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia przejrzystości prowadzonej działalności. Brak ewidencji lub jej nieprawidłowe prowadzenie nie tylko utrudnia sprawowanie nadzoru, ale również zagraża właściwemu funkcjonowaniu instytucji i prowadzi do naruszenia przepisów prawa.

Kontrola audytu wykazała również brak stałego systemu zastępstw. W czasie nieobecności dyrektora nie ustanowiono systemu zastępstw, co prowadziło do dezorganizacji pracy biblioteki i utrudniało jej funkcjonowanie. Doprowadziło to do naruszenia przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 501). Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, ubezpieczony nie może w okresie zwolnienia lekarskiego wykonywać pracy zarobkowej. Pani Dyrektor Joanna Bożek, będąc na zwolnieniu lekarskim, udzielała upoważnień oraz zatwierdzała przelewy bankowe, co stanowi naruszenie tego przepisu.

Kolejnym naruszeniem przepisów prawa było prowadzenie „Izby Regionalnej” tj. działalności nieobjętej obowiązującym statutem instytucji, co stanowiło naruszenie tego statutu. Ponadto ponoszenie nakładów na pomieszczenia Izby Regionalnej bez prawa do ich dysponowania oraz brak formalnych umów na użytkowanie tych pomieszczeń skutkowało finansowaniem remontów nieruchomości, do których biblioteka nie posiadała tytułu prawnego. Takie działanie narusza art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2024 poz. 1530 z późn. zm.), który zobowiązuje do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

Dalsze uchybienia ujawnione w toku audytu dotyczyły nieterminowego składania wymaganych sprawozdań finansowych RB-N i RB-Z. Sprawozdania RB-N i RB-Z za I kwartał 2023r. zostały złożone w dniu 19.04.2023 r., sprawozdania RB-N i RB-Z za II kwartał 2023r. zostały złożone w dniu 17.07.2023r. Zgodnie z załącznikiem nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 652), termin złożenia sprawozdań jednostkowych RB-N i RB-Z przez samorządowe instytucje kultury upływa nie później niż 14 dni po zakończeniu okresu sprawozdawczego. W przypadku, gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za termin złożenia uznaje się pierwszy dzień roboczy następujący po tym dniu. Mimo powyższych przepisów sprawozdania Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach za I i II kwartał 2023 r. zostały złożone po terminie, co stanowi naruszenie art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104 z późn. zm.). Sprawozdania te są kluczowe dla prawidłowego monitorowania gospodarki finansowej jednostki oraz zapewnienia transparentności jej działania. Opóźnienia w ich przedkładaniu podważają zaufanie do prawidłowości prowadzenia spraw jednostki i mogą skutkować konsekwencjami finansowymi dla instytucji.

Ponadto Zarządzeniem Nr 1.07/2024 z dnia 15 lipca 2024 roku, wprowadzony został regulamin wynagradzania, który wbrew obowiązującym przepisom nie został uprzednio uzgodniony z działającą w jednostce zakładową organizacją związkową.

Zgodnie z art. 77² § 4 Kodeksu pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.), regulamin wynagradzania powinien zostać uzgodniony ze związkami zawodowymi. Stanowisko wyrażone przez organizację związkową działającą w instytucji jest dla pracodawcy wiążące. Zaniechanie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów prawa pracy.

W regulaminie przewidziano m.in. nowe świadczenie w postaci nagrody jubileuszowej w wysokości 400% miesięcznego wynagrodzenia z tytułu 45-letniego stażu pracy. Należy podkreślić, że ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie przewiduje nagrody jubileuszowej za 45 lat pracy. Maksymalny okres uprawniający do takiego świadczenia, określony w przepisach wykonawczych, to 40 lat zatrudnienia.

Choć dyrektor instytucji kultury posiada pewien zakres swobody przy kształtowaniu treści regulaminu wynagradzania, wprowadzane rozwiązania muszą odpowiadać rzeczywistym potrzebom pracowników oraz być zgodne z zasadami celowości i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Decyzja o ustanowieniu nowego, wysokiego świadczenia rodzi uzasadnione wątpliwości co do racjonalnego i zgodnego z zasadami gospodarowania środkami publicznymi,

zwłaszcza że w przeszłości wielokrotnie sygnalizowano brak wystarczających środków na pokrycie bieżącej działalności instytucji.

Należy przypomnieć, że instytucja kultury zarządza środkami publicznymi, którymi nie może dysponować według własnego uznania. Wypłata świadczeń związanych z pracą powinna wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących – ustaw, rozporządzeń, ewentualnie z układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania opracowanego zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.). Zmiana regulaminu, prowadząca do wprowadzenia świadczeń przewyższających dotychczasowe zobowiązania, w sytuacji braku zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych, może prowadzić do przekroczenia planu finansowego instytucji lub do opóźnień w wypłacie nagród jubileuszowych. Może to skutkować koniecznością wypłaty odsetek ustawowych oraz stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przywołane naruszenia znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2023 r. (sygn. akt II OSK 855/22) podkreślił, że dla odwołania dyrektora instytucji kultury wystarczające jest każde naruszenie prawa związane z zajmowanym stanowiskiem, bez konieczności wykazywania, że miało ono charakter rażący.

Ponadto, NSA w wyroku z dnia 17 sierpnia 2022 r. (sygn. akt II OSK 296/22) uznał, że nawet pojedyncze naruszenie przepisów może stanowić podstawę do odwołania dyrektora, jeśli ma wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostki.

Orzecznictwo wskazuje również, że niewłaściwe zarządzanie instytucją kultury może skutkować odwołaniem dyrektora, jak stwierdzono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt II SA/Łd 674/20) W analizowanej sprawie dyrektor biblioteki nie zapewnił właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem jednostki, co miało negatywny wpływ na jej działalność.

Reasumując, zidentyfikowane nieprawidłowości w zakresie zarządzania finansami, personelem oraz nieruchomościami, wskazują na brak skutecznej kontroli zarządczej oraz mechanizmów nadzoru nad wydatkowaniem środków i może prowadzić do konsekwencji finansowych dla jednostki i organizatora.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, stwierdzone naruszenia prawa oraz obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a także obowiązujące orzecznictwo sądowe, odwołanie Pani Joanny Bożek ze stanowiska Dyrektora Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Szczekocinach jest w pełni uzasadnione i konieczne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji oraz dostosowania jej działalności do obowiązujących przepisów prawa.

Po odwołaniu stosunek pracy Pani Dyrektor zostanie przekształcony poprzez powrót na poprzednio zajmowane stanowisko, tj. Starszego Bibliotekarza. Powołanie na stanowisko Dyrektora nie skutkowało bowiem nawiązaniem nowego stosunku pracy, lecz stanowiło jedynie zmianę warunków już istniejącego zatrudnienia.

Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny