



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3520



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.191.2025

Lublin, dnia 21 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/103/2025 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie utworzenia „Powiatowej Biblioteki Publicznej w Zamościu z siedzibą w Szczepieszynie” i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 1, § 9 ust. 1, § 11 oraz § 16 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/103/2025 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie utworzenia „Powiatowej Biblioteki Publicznej w Zamościu z siedzibą w Szczepieszynie” i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 1, § 9 ust. 1, § 11 oraz § 16 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/103/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Zamościu utworzyła z dniem 1 października 2025 r. Powiatową Bibliotekę Publiczną w Zamościu z siedzibą w Szczepieszynie (§ 1 uchwały), nadała akt założycielski stanowiący załącznik Nr 1 (§ 2 uchwały) oraz Statut Powiatowej Biblioteki Publicznej w Zamościu z siedzibą w Szczepieszynie, stanowiący załącznik Nr 2 (§ 3 uchwały).

Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393).

W zakresie nieuregulowanym tą ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 2 ustawy o bibliotekach).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11 ustawy o bibliotekach, biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1).

Statut określa w szczególności:

- 1) cele i zadania biblioteki;
- 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów;
- 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki – w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej;
- 4) źródła finansowania działalności biblioteki (ust. 3).

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1 Statutu Powiatowej Biblioteki Publicznej, stanowiącego załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały „*Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Zarząd Powiatu w Zamościu*”.

W art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach stanowi, że sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych zadań należy do wojewódzkiej biblioteki publicznej.

Stosownie zaś do przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz.87), biblioteki stanowią jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej (art. 2 ww. ustawy).

Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

Z dokonaniem wpisu do rejestru instytucja kultury nabywa osobowość prawną i staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może samodzielnie występować w obrocie prawnym.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. akt I SA/Gd 479/02: „*Instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9 - 11 i 13 - 14 cyt. ustawy uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę*”.

Co prawda instytucja kultury, której organizatorem jest powiat, funkcjonuje w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie powiatu na jej działalność, jednakże to dyrektor kieruje jej działalnością, podejmując działania w ramach przyznanych w budżecie powiatu środków (art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

W świetle powyższych przepisów ustawowych, postanowienie Statutu Biblioteki przyznające Zarządowi Powiatu bezpośredni nadzór nad biblioteką nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, iż: „*jakkolwiek ustawodawca literalnie reguluje kwestię określenia nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, to żaden przepis nie przyznaje kompetencji do regulowania - w drodze statutu - innych niż merytoryczny, form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych. (...) Nie ulega wątpliwości, że - z woli samego ustawodawcy - wyrażonej w art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych ustawą zadań należy o zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej. Przyznanie zatem - nieograniczonego - nadzoru nad biblioteką Prezydentowi Miasta, co uczyniono w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały, pozostaje w jawnej kolizji z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach (...) Postanowienie, na mocy którego nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad biblioteką sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Sąd zgadza się zatem z zarzutem skargi, zgodnie z którym zaskarżone postanowienie Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani żaden z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*”.

O sprzeczności z prawem regulacji statutu instytucji kultury, przyznającej organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem biblioteki wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 812/17.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „bezpośredni nadzór” nie posiada definicji legalnej, a doktryna prawa, kompetencji polegającej na „sprawowaniu nadzoru” przypisuje szereg daleko idących uprawnień,

zarówno w zakresie kontrolowania nadzorowanego podmiotu, jak również możliwości żądania konkretnego postępowania.

W konsekwencji stwierdzić należy, że na podstawie przepisu statutu, zgodnie z którym *„Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Zarząd Powiatu w Zamościu”*, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie Zarządu Powiatu w zakresie "bezpośredniego nadzoru" jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Zarządu miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym działalność powiatowych jednostek organizacyjnych kontroluje rada powiatu, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Przyznanie Zarządowi Powiatu kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury stanowi nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej.

Zgodnie z § 9 ust. 1 Statutu *„W Bibliotece mogą być zatrudnieni inni pracownicy służby bibliotecznej, administracyjnej oraz obsługi. W miarę potrzeby mogą być także zatrudnieni specjaliści innych zawodów związanych z jej działalnością”*.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach. Przywołane przepisy ustawy nie uprawniają Rady Powiatu do stanowienia w sprawach zatrudniania pracowników biblioteki bądź wymagań, jakie muszą spełniać osoby zatrudniane w bibliotece.

Kwestia pracowników bibliotek – stanowisk, na których mogą być zatrudniani ci pracownicy oraz wymagań, które muszą spełniać, stanowi materię ustawową. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisów rozdziału 11 ustawy o bibliotekach, zatytułowanego „Pracownicy bibliotek”: *Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach bibliotekarskich powinni posiadać kwalifikacje bibliotekarskie. Tworzą oni grupę zawodową bibliotekarzy (ust. 1); do pracowników, o których mowa w ust. 1, należą: (1) pracownicy służby bibliotecznej: młodszy bibliotekarz, bibliotekarz, starszy bibliotekarz, kustosz i starszy kustosz, (2) bibliotekarze dyplomowani: asystent, adiunkt, kustosz dyplomowany, starszy kustosz dyplomowany (ust. 2); w bibliotekach mogą być zatrudnieni, w razie potrzeby, specjaliści innych zawodów związanych z działalnością biblioteczną (ust. 3); Minister Kultury i Sztuki w porozumieniu z właściwymi ministrami określi, w drodze rozporządzenia, wymagania kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz tryb stwierdzania tych kwalifikacji (ust. 4).*

Przytoczona wyżej regulacja § 9 ust. 1 Statutu wkracza zatem w kwestie normowane ustawowo, a ponadto w części stanowi powtórzenie art. 29 ust. 3 ustawy o bibliotekach w nieobowiązującym już brzmieniu.

Mocą art. 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z dnia 23 lipca 2013 r. poz. 829) zostało nadane nowe brzmienie art. 29 ustawy o bibliotekach: *„Pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy (ust. 1). W bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim (ust. 2)”*.

Na podstawie art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.) z dniem 1 września 2017 r. nadane zostało nowe brzmienie ust. 2 art. 29, zgodnie z którym *„w bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim lub średnim branżowym”*.

W obecnym stanie prawnym przepis art. 29 ustawy o bibliotekach obowiązuje w brzmieniu: *„1. Pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy. 2. W bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim lub średnim branżowym”*.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do ponownego stanowienia w powyższych kwestiach in statuie biblioteki, w szczególności do modyfikowania przepisów ustawowych albo wprowadzania treści, które były uregulowane w ustawie, ale w obecnym stanie prawnym już nie obowiązują.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy

zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Jak stanowi § 11 Statutu, *„Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa Regulamin Organizacyjny nadawany przez Dyrektora Biblioteki, po zasięgnięciu opinii Organizatora.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Postanowienia statutu instytucji kultury, nadawanego w drodze uchwały, nie mogą przedmiotowych kwestii regulować w sposób odmienny, niż czyni to ustawa.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 866/14.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

W § 16 ust. 3 Statutu postanowiono, że *„Statut wchodzi w życie z dniem nadania”*.

Uchwała nadająca statut bibliotece publicznej stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią § 5 uchwały Nr IX/103/2025 *„Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”*.

Załącznik do uchwały, jako jej integralna część, wchodzi w życie w terminie określonym w § 5 przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do ponownego stanowienia o terminie wejścia w życie Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały – w tym Statucie.

W toku postępowania nadzorczego pismem z dnia 15 lipca 2025 r., znak: SPP.403.42.2025, złożył wyjaśnienia Starosta Zamojski. W wyjaśnieniach tych podniesiono, w odniesieniu do regulacji przyjętej w § 4 ust. 1 Statutu, że: *„To powiat tworzy instytucje kultury – bibliotekę. Zgodnie z ustawą obowiązkiem Powiatu jest organizowanie i prowadzenie co najmniej jednej powiatowej biblioteki publicznej (art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1991 r. o bibliotekach). Wobec powyższego to Powiat finansuje omawianą instytucję kultury oraz sprawuje nadzór nad powiatową instytucją kultury. Kompetencje Zarządu Powiatu są określone przepisami i mają charakter głównie organizacyjno-finansowy, a nie merytoryczny”*.

Odnosząc się do powyższego, a także wskazanych w wyjaśnieniach przykładowo uchwał organów stanowiących innych jednostek samorządu terytorialnego należy podkreślić, że stanowisko organu nadzoru jest podyktowane aktualnym orzecznictwem sądowym.

Jak wywodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 29 kwietnia 2025 r. sygn. akt II SA/Ke 54/25, *ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymienia biblioteki jako jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej (art. 2), która gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27). Z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora uzyskuje, co wynika z art. 14 tej ustawy, osobowość prawną. Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 17). (...) żaden z przepisów u.o.p.d.k. czy ustawy o bibliotekach nie przynajme*

organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji nadzorczych w odniesieniu do posiadającej osobowość prawną biblioteki będącej instytucją kultury. Zagadnienie nadzoru nad instytucją kultury nie wchodzi więc w zakres materii powierzonej do uszczegółowienia organowi stanowiącemu gminy. Stąd zapis, że nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem Biblioteki sprawuje Wójt Gminy jest istotnie sprzeczny z prawem (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 41/20; wyroki NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21 i z 18 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 891/21; wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Po 147/24, wyrok WSA w Gliwicach z 12 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Gl 344/24).

Należy podkreślić, iż ustawodawca w art. 20 ust. 5 ustawy o bibliotekach wprost przyznał wojewódzkim bibliotekom publicznym sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne zadań określonych w art. 27 ust. 5 tej ustawy. Żaden inny przepis, w tym wskazany w wyjaśnieniach art. 19 ust. 3 ustawy o bibliotekach, nie przyznaje radzie powiatu kompetencji do regulowania - w drodze statutu - innych niż merytoryczny form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru było prezentowane m. in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 czerwca 2022r., znak: PN-II.4131.283.2022, z 23 listopada 2023 r., znak: PN-II.4131.416.2023 oraz z dnia 17 stycznia 2024 r., znak: PN-II.4131.16.2024.

Odnosząc się do § 9 ust. 1 Statutu w wyjaśnieniach poinformowano, że: „*Postanowienie to jedynie mówi, że w bibliotece mogą być zatrudnieni „inni pracownicy służby bibliotecznej” - tzn. bibliotekarze, spełniające wymagania określone w odrębnych przepisach, „administracyjnej” tzn. księgowość, „obsługi” - np. sprzątaczką, portier. (...) Przyjęta w tym zakresie regulacja nie narusza także art. 29 ust. 2 ustawy o bibliotekach, że „w bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim lub średnim branżowym”. Zakwestionowane postanowienie Statutu nie wprowadza, żadnej modyfikacji regulacji ustawowych. Przewiduje jedynie, że mogą być zatrudnione inne osoby oprócz zatrudnionych na stanowiskach bibliotekarskich. Zakwestionowane postanowienie nie wprowadza innych warunków, co do wykształcenia pracowników niż przewiduje to ustawa. Tym samym należy uznać, że § 9 ust. 1 Statutu nie narusza żadnego przepisu ustawy”.*

Jak już wywiedziono powyżej, aktualne brzmienie art. 29 ustawy o bibliotekach nie wyszczególnia kategorii pracowników zatrudnionych na stanowiskach bibliotekarskich oraz nie formułuje również rodzajów wymaganych kwalifikacji.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ww. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, *celem uregulowania stanowisk bibliotekarzy dyplomowanych w ustawie o bibliotekach było utrzymanie podobnych wymogów kwalifikacyjnych bibliotekarzy dyplomowanych zatrudnionych w różnych typach bibliotek, w tym w bibliotekach naukowych, a także utrzymanie prestiżu stanowiska naukowego w bibliotekach publicznych. Jednakże analiza stanu prawnego wykazała konieczność nowelizacji art. 29 tej ustawy, ponieważ biblioteki publiczne, poza bibliotekami naukowymi, ze względu na ich charakter i specyfikę działalności, nie wymagają jednak kwalifikacji zawodowych związanych z działalnością badawczą, publikacyjną czy dydaktyczną. Utrzymanie regulacji stanowisk bibliotekarzy dyplomowanych w ustawie o bibliotekach, w związku z obniżeniem wymogów kwalifikacyjnych na stanowiskach bibliotekarzy dyplomowanych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, tym bardziej przestało być zasadne. Ponadto projektowana zmiana przenosi na pracodawców kompetencje dotyczące potwierdzania kwalifikacji pracownika.*

Mając na uwadze powyższe, nie znajduje uzasadnienia prawnego regulowanie przedmiotowych kwestii w statucie biblioteki przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do § 11 Statutu w wyjaśnieniach wskazano, że *postanowienie to wynika z racji tworzenia nowej jednostki, w której nie działają organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Z uwagi na planowaną ilość etatów w bibliotece należy wskazać, że w przedmiotowej bibliotece związki zawodowe (co najmniej 10 osób) oraz stowarzyszenia (stowarzyszenie rejestrowe 7 osób) w praktyce nie powstaną, dlatego też treść postanowienia została dostosowana do sytuacji faktyczno-organizacyjnej jednostki. W przypadku zmiany okoliczności, postanowienie zostanie zmienione.*

Należy jeszcze raz podkreślić, iż ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w art. 13 ust. 3 określa krąg podmiotów uprawnionych do zaopiniowania regulaminu organizacyjnego. Bez znaczenia dla oceny prawnej pozostaje fakt, iż w przedmiotowej jednostce aktualnie nie funkcjonują organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, musi ją zatem cechować abstrakcyjność i generalność norm prawnych w niej zawartych. Jeżeli zatem wyżej

wymienione organizacje nie funkcjonowały w bibliotece na dzień podejmowania uchwały, to lokalny prawodawca musi mieć na uwadze, iż mogą one powstać w przyszłości.

Powyższe stanowisko organu nadzoru było już prezentowane m. in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 października 2022 r., znak: PN-II.4131.346.2022, z dnia 19 czerwca 2024 r., znak: PN-II.4131.225.2023; z dnia 20 grudnia 2024 r., znak: PN-II.4131.423.2024.

Odnosząc się natomiast do wadliwości zapisu § 16 ust. 3 Statutu, organ nadzoru nie podziela stanowiska, że uchwała i statut „*stanowią odrębne dokumenty*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 19 marca 2025 r. sygn. akt II SA/Ke 74/25 podkreślił, iż *statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Oleśnicy stanowiący załącznik do zaskarżonej uchwały, stanowi integralną jej część*.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 września 2010 r. sygn. akt 1409/10 również wywodzi, iż *załącznik zaskarżonej uchwały ma taki sam normatywny charakter i taką samą moc wiążącą jak zasadnicza część uchwały, pomimo że załącznik reguluje sprawy bardziej szczegółowe*.

Jak trafnie zauważono w przedmiotowych wyjaśnieniach, *statut jest załącznikiem do uchwały i stanowi jej integralną część*.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem, załącznik stanowi integralną część uchwały i ma taki sam normatywny charakter oraz taką samą moc wiążącą jak zasadnicza jej część.

Statut biblioteki, będący załącznikiem do uchwały, należy traktować jako element aktu normatywnego – uchwały w sprawie utworzenia Powiatowej Biblioteki Publicznej i nadania jej statutu - a zatem wchodzi on w życie z dniem wejścia w życie uchwały. Ponowne regulowanie tej kwestii w treści statutu jest pozbawione prawnego uzasadnienia.

Jednocześnie należy podkreślić, iż odwołanie się w złożonych wyjaśnieniach do uchwał podjętych przez organy innych jednostek samorządu terytorialnego nie wpływa na ocenę prawną przedmiotowej uchwały, ma charakter pozaprawny.

Z przyczyn szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/103/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Starosta Zamojski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Zamościu