



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 czerwca 2026 r.

Poz. 2909



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.173.2026

Lublin, dnia 11 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/130/2026 Rady Gminy Leśna Podlaska z dnia 20 maja 2026 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Leśnej Podlaskiej, w części obejmującej § 7 ust. 2 oraz § 9 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/130/2026 Rady Gminy Leśna Podlaska z dnia 20 maja 2026 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Leśnej Podlaskiej, w części obejmującej § 7 ust. 2 oraz § 9 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/130/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Leśna Podlaska ustaliła Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Leśnej Podlaskiej. Statut stanowi załącznik do 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 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 ust. 1 ustawy o bibliotekach biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.

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).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanych powyżej przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09).

W § 7 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że *„Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Leśna Podlaska”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457) w zw. z art. 2 ustawy o bibliotekach.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16.

Z przywołanych przepisów ustawy wynika zatem, że zasadą jest wyłanianie dyrektora instytucji kultury po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Wyjątek zaś stanowi sytuacja, w której wyłonienie kandydata na dyrektora biblioteki następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z porównania przepisów ustawowych z treścią § 7 ust. 2 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Wójta opinii właściwych związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych.

W wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji. Ma to o tyle znaczenie, że w związku ze specyfiką działania takich instytucji kultury, konieczna jest współpraca ze stowarzyszeniami bądź innymi organizacjami, które działają w dziedzinie kultury. Z tego też względu nie bez znaczenia jest opinia takich organizacji przy ustalaniu obsady stanowiska dyrektora instytucji kultury.

Skoro ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa tryb powołania dyrektora instytucji kultury, w tym przypadku biblioteki publicznej, to Rada nie może tych kwestii dowolnie regulować, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawowych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru było prezentowane m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 29 stycznia 2026 r. znak: PN-II.4131.12.2026, z dnia 20 grudnia 2024 r. znak: PN-II.4131.423.2024, z dnia 6 października 2022 r. znak: PN-II.4131.346.2022.

W § 9 Statutu Rada postanowiła, że: *„Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki oraz zakres działania poszczególnych punktów bibliotecznych, ustala Dyrektor w regulaminie organizacyjnym”*.

Powyższa regulacja została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zw. z art. 2 ustawy o bibliotekach.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 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.

Z zestawienia cyt. przepisu ustawy z treścią § 9 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Dyrektora Biblioteki opinii podmiotów wskazanych w ustawie.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienie § 9 Statutu w sposób istotny narusza art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.

Należy przy tym zauważyć, że wskazane naruszenie prawa w zakresie zasięgnięcia opinii organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, z uwagi na charakter kwestionowanego aktu i posiadany przez niego walor abstrakcyjności.

Postanowienia zawarte w statucie instytucji kultury nadawanym w drodze uchwały Rady Gminy 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 Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

Powyższe stanowisko organu nadzoru było prezentowane m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 30 grudnia 2025 r. znak: PN-II.4131.376.2025, z dnia 19 czerwca 2024 r. znak: PN-II.4131.225.2024, z dnia 16 października 2017 r. znak: PN-II.4131.357.2017.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Leśna Podlaska pismem z dnia 9 czerwca 2026 r., znak: APM.0711.1.2026.AB, złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W wyjaśnieniach wyrażono stanowisko, iż *"zapisy Statutu, co do których organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności, nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie stanowią o jakiegokolwiek odmienności niż wynika to z tych przepisów, które mają zastosowanie w łączności z postanowieniami Statutu."*

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 7 ust. 2 oraz § 9 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Leśnej Podlaskiej regulują zawarte kwestie w sposób odmienny, niż czyni to ustawa.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego związany jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza zakres udzielonego upoważnienia, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych, każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (por. np. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 261/13, WSA w Opolu z dnia 24 października 2024 r. sygn. akt I SA/Op 645/24).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był także pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. 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; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2024 r. sygn. akt III SA/Wr 162/14). 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 przepisów ustawowych przez akt niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Złożone wyjaśnienia nie mogą zatem zostać uwzględnione z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/130/2026, 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) Wójt Gminy Leśna Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Leśna Podlaska