



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.11.3.2025

**Pan  
Stanisław Grzeško  
Starosta Zamojski**

ul. Przemysłowa 4  
20-400 Zamość

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/052 Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu  
terytorialnego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zamościu, ul. Przemysłowa 4, 20-400 Zamość (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Grzeško, Starosta Zamojski (dalej: Starosta) od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2023-2025 (do 30 czerwca) z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/110/2025 z 4 września 2025 r.  (akta kontroli str.1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA** Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie wykonywania zadań związanych z realizacją przez Wojewodę Lubelskiego<sup>3</sup> kompetencji nadzorczych.

Uzasadnienie oceny ogólnej W okresie objętym kontrolą Starosta prawidłowo i rzetelnie wykonywał zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych. Uchwały Rady Powiatu Zamojskiego (dalej: Rada Powiatu lub Rada) były przekazywane Wojewodzie w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. w terminie określonym w art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>4</sup>. Spośród 138 przekazanych uchwał tylko w przypadku siedmiu uchwał (5,1%) Wojewoda wszczął postępowania nadzorcze, w wyniku których w pięciu przypadkach stwierdził nieważność uchwały w części, a w dwóch w całości. Po otrzymaniu orzeczeń o nieważności przepisów Starosta podejmował odpowiednie działania, wynikające z otrzymanych rozstrzygnięć nadzorczych.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie powiatowym).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych, w tym przekazywania uchwał oraz udzielanie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu, przypisane były Staroście<sup>5</sup>. Czynności techniczne przekazywania uchwał i wyjaśnień Wojewodzie były wykonywane, zgodnie z kartą opisu stanowisk pracy, przez pracowników Wydziału Organizacyjnego i Obsługi Rady Powiatu<sup>6</sup>. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń za merytoryczne przygotowanie podejmowanych działań naprawczych odpowiedzialny był kierownik właściwego wydziału<sup>7</sup>, który przygotowywał projekt.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2023-2025 (do 30 czerwca) nie zidentyfikowano problemów związanych z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych, w szczególności w obszarach przekazywania uchwał i zarządzeń oraz udzielania Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu.

(akta kontroli str. 4-35, 40, 84-95, 246-247)

2. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) Starostwo przekazało Wojewodzie odpowiednio: 45, 71 i 22 uchwały, w tym odpowiednio: osiem, 15 i siedem stanowiło akty prawa miejscowego. W okresie tym nie były podejmowane uchwały i wydawane zarządzenia stanowiące przepisy porządkowe.

Na podstawie szczegółowej analizy losowo dobranej próby 20 uchwał Rady Powiatu podlegających właściwości nadzorczej Wojewody (po osiem przyjętych w każdym z lat 2023-2024 i cztery w I połowie 2025 r.) ustalono, że uchwały te zostały przekazane Wojewodzie w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. w terminie określonym w art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 41, 50-83)

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie występował na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym o udzielenie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli str. 42, 247)

4. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca), spośród 138 przedłożonych Wojewodzie uchwał, siedem zostało objętych postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności (5,1%), z tego w pięciu przypadkach stwierdzono nieważność uchwały w części,

---

<sup>5</sup> Zgodnie z § 4 ust. 15 oraz ust. 19 załącznika do uchwał Zarządu Powiatu: nr 63 z 16 kwietnia 2019 r., ze zm. oraz nr 80/2025 z 22 kwietnia 2025 r., ze zm. (dalej: Regulamin).

<sup>6</sup> Zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 Regulaminu (od 22 kwietnia 2025 r. § 27 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1), Wydział Organizacyjny i Obsługi Rady Powiatu prowadził sprawy w zakresie obsługi organizacyjno-kancelaryjnej Rady i Zarządu Powiatu.

<sup>7</sup> Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 5 Regulaminu (od 22 kwietnia 2025 r. § 9 ust. 1 pkt 2), dyrektor danego wydziału był odpowiedzialny za przygotowywanie projektów uchwał i zarządzeń w zakresie jego właściwości.

<sup>8</sup> W dwóch przypadkach (uchwały nr XXXVI/400/2023 oraz XXXVI/405/2023), w wyniku awarii systemu informatycznego, uniemożliwiającego odczyt uchwał podjętych 26 kwietnia 2023 r. przez Wojewodę, na prośbę pracowników Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, Starosta przekazał ponownie te uchwały w terminie 12 dni od ich podjęcia. Po raz pierwszy uchwały te zostały przekazane następnego dnia po ich podjęciu.

a w dwóch w całości. Ponadto w jednym przypadku, w wyniku złożenia skargi przez podmiot zewnętrzny, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie<sup>9</sup> orzekł nieważność uchwały Rady. Żadne z rozstrzygnięć nadzorczych nie zostało zaskarżone przez Starostę do WSA. Starosta nie odwołał się również od wyroku WSA stwierdzającego nieważność uchwały. Nie wystąpiły też przypadki wstrzymania przez Wojewodę lub WSA wykonania uchwał.

(akta kontroli str. 43-49)

Postępowanie prowadzone przed WSA dotyczyło uchwały nr XLIV/478/2024 Rady Powiatu z 17 kwietnia 2024 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Podstawą do jej podjęcia był wniosek pracodawcy złożony 21 marca 2024 r. do Przewodniczącego Rady Powiatu o podjęcie uchwały w tej sprawie. Według uzasadnienia tej uchwały, powodem odmownego rozpatrzenia wniosku było m.in. uznanie przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady, że w złożonym wniosku nie przedstawiono dowodów potwierdzających sugerowane przyczyny rozwiązania stosunku pracy z radnym<sup>10</sup>. Wnioskodawca, pismem z 28 maja 2024 r. zaskarżył do WSA przedmiotową uchwałę<sup>11</sup> zarzucając jej niewłaściwe zastosowanie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym polegające na niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, w sytuacji gdy powody takiego działania nie miały żadnego związku z wykonywaniem mandatu radnego<sup>12</sup>. Wyrokiem z 21 listopada 2024 r. WSA orzekł o nieważności zaskarżonej uchwały, wskazując m.in., że w każdym przypadku niewyrażenia zgody przez Radę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, Rada powinna wykazać, że wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę ma związek z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego. Zdaniem WSA uzasadnienie zaskarżonej uchwały w ogóle nie zawierało wyjaśnienia powodów odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Sprowadzało się w zasadzie wyłącznie do przytoczenia w kilku zdaniach treści wniosku pracodawcy oraz ustaleń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z posiedzenia, które odbyło się 9 kwietnia 2024 r. Brak było natomiast argumentacji odnośnie motywów, jakimi Rada kierowała się odmawiając wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, czy choćby ocen wskazanych w piśmie pracodawcy podstaw rozwiązania stosunku pracy. Sąd zwrócił również uwagę, iż przy ponownym rozpatrzeniu wniosku pracodawcy należy odnieść się do wskazań zawartych w uzasadnieniu wyroku. Starosta wyjaśnił, że przedmiotowa sprawa nie była ponownie rozpatrywana z uwagi na konieczność uzyskania w tej sprawie stanowiska radnego, co wobec braku jego stawiennictwa na sesje Rady i posiedzenia stałych komisji Rady od czerwca 2024 r. uniemożliwiło podejmowanie dalszych działań w tej sprawie. Takie stanowisko wynikało z oceny Rady, co potwierdził w trakcie kontroli NIK Przewodniczący Rady Powiatu. Projekty uchwał w tej sprawie przygotowywała Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady.

(akta kontroli str. 43-48, 209-243, 248-257, 264-281)

---

<sup>9</sup> Dalej: WSA.

<sup>10</sup> Uchwała została 19 kwietnia 2024 r. przesłana Wojewodzie, który nie wniósł do niej zastrzeżeń.

<sup>11</sup> Za pośrednictwem Rady Powiatu, które wpłynęło do Starostwa 31 maja 2024 r.

<sup>12</sup> Powody uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy zostały powołane przez Pracodawcę w treści wniosku.

5. Kontrolą objęto uchwały Rady Powiatu (siedem), których nieważność w całości lub w części stwierdził Wojewoda tj.:

1) uchwałę nr XXXVI/543/2024 z 26 kwietnia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Pod Modrzewiami” w Szczecbrzeszynie. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 18 maja 2023 r.<sup>13</sup>, poprzedzonym zawiadomieniem Starosty o wszczęciu postępowania w tej sprawie<sup>14</sup> Wojewoda stwierdził nieważność w całości tej uchwały. Uznał, że z jej treści nie wynika w jaki sposób organ załatwił sprawę, to jest czy Rada Powiatu uznała skargę za zasadną czy niezasadną. Stanowiło to w ocenie Wojewody naruszenie dyspozycji normy zawartej w art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. W związku z obowiązkiem podjęcia uchwały w tej sprawie, po przekazaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, w Starostwie wdrożono działania<sup>16</sup>, skutkujące podjęciem 29 listopada 2023 r. uchwały w tej sprawie<sup>17</sup>, zawierającej, zgodnie z uwagami przedstawionymi przez Wojewodę, stosowne rozstrzygnięcie;

2) uchwałę nr XXXVIII/433/2023 z 27 września 2023 r. w sprawie ustanowienia Tytułu Honorowego oraz Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego „Zasłużony dla Powiatu Zamojskiego”. Pismem z 4 października 2023 r.<sup>18</sup> Wojewoda zwrócił się do Starosty o wskazanie, czy ustanowiony ww. uchwałą medal pamiątkowy został zakwalifikowany jako symbol w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach<sup>19</sup> czy też jako odznaka honorowa w rozumieniu art. 4 ust. 3 tej ustawy. W piśmie tym wskazał na konieczność uzyskania zgody lub opinii przez odpowiednie organy w zależności od kwalifikacji tego medalu. W przedłożonej Wojewodzie odpowiedzi<sup>20</sup> Starosta wskazał, że ustanowiony medal służy promocji Powiatu i nie jest symbolem lub odznaką o której mowa w powołanej przez Wojewodę ustawie o odznakach i mundurach. W dniu 20 października 2023 r. Wojewoda zawiadomił Starostę o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały z 27 września 2023 r. informując jednocześnie o możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień w tej sprawie<sup>21</sup>. W udzielonej odpowiedzi<sup>22</sup> Starosta podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z 6 października 2023 r. wskazując również na fakt, iż w uchwale nie powołano się na ustawę o odznakach i mundurach, a medal pamiątkowy nie jest przeznaczony do noszenia, ani samodzielnie nie stanowi wyróżnienia. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 27 października 2023 r.<sup>23</sup> Wojewoda stwierdził nieważność ww. uchwały nr XXXVIII/433/2023, w części obejmującej

---

<sup>13</sup> Znak: PN-II.4131.196. Rozstrzygnięcie wpłynęło do Starostwa 19 maja 2023 r.

<sup>14</sup> Pismo znak PN-II.4131.196.2023 z 9 maja 2023 r.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.

<sup>16</sup> Postępowania przeprowadzone przed Komisją Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu.

<sup>17</sup> Uchwała nr XL/447/2023 Rady Powiatu w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Pod Modrzewiami” w Szczecbrzeszynie.

<sup>18</sup> Znak: PN-II.4130.233.4.2023. Pismo wpłynęło do Starostwa 5 października 2023 r.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 76.

<sup>20</sup> Znak: SPP.050.1.2023 z 9 października 2023 r.

<sup>21</sup> Znak: PN-II.4131.396.2023 z 20 października 2023 r.

<sup>22</sup> Znak: SPP.050.2.2023 z 24 października 2023 r.

<sup>23</sup> Znak: PN-II.4131.396.2023.

sformułowania związane z ustanowieniem medalu pamiątkowego, zarzucając jej naruszenie art. 3 ust. 3 ustawy o odznakach i mundurach. Wskazał przy tym na konieczność zastosowania zasady heraldyki przy ustanawianiu takiego medalu. Z uwagi na uchylenie przepisów uchwały w części dotyczącej medalu pamiątkowego, nie został on nikomu przyznany. W celu wyeliminowania ryzyka stosowania uchylonych przepisów podjęto działania poprzez wystąpienie Starosty do Komisji Heraldycznej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o opinię dotyczącą projektu medalu pamiątkowego. Wydanie przez Komisję opinii negatywnej spowodowało, że dalsze procedowanie w tej sprawie uznano za niezasadne. Nie było konieczności podejmowania kolejnych uchwał w tej sprawie;

3) uchwałę nr XLIV/473/2024 z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Powiatowych w Zamościu. Wojewoda uznał<sup>24</sup>, że nieprawidłowym było wskazanie w przedmiotowej uchwale, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 4 Uchwały) gdyż nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, a także nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W związku z powyższym orzekł o nieważności uchwały we wskazanej części. Wobec przedmiotowego rozstrzygnięcia nie było konieczności podejmowania dalszych czynności w tej sprawie;

4) uchwałę nr XLIV/471/2024 z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Zamojskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, których ulga stanowić będzie pomoc publiczna oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg. Rozstrzygnięciem z 7 maja 2024 r.<sup>25</sup>, poprzedzonym wszczęciem 26 kwietnia 2024 r.<sup>26</sup> postępowania nadzorczego w tej sprawie, Wojewoda uznał nieważność tej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 2. Stwierdził, że wskazanie przesłanek dających możliwość umarzania należności w części a także odraczania terminów płatności lub rozkładania na raty, to jest „względy społeczne lub gospodarcze, szczególnie możliwości płatnicze dłużnika”, stanowi naruszenie art. 59 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.<sup>27</sup> Powyższe regulacje nie zostały zastosowane, nie wydawano rozstrzygnięć na podstawie zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów, a 24 września 2024 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę nr IV/31/2024<sup>28</sup>, którą zmieniono zakwestionowane przesłanki udzielania ulg w sposób zgodny z uwagami Wojewody. Podjęcie tej uchwały poprzedziły działania podjęte przez Starostę polegające m.in. na uzyskaniu opinii odpowiednich

---

<sup>24</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze znak: PN-II.4131.172.2024 z 7 maja 2024 r.

<sup>25</sup> Znak: PN-II.4131.170.2024 z 7 maja 2024 r.

<sup>26</sup> Znak: PN-II.4131.170.2024 z 26 kwietnia 2024 r.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

<sup>28</sup> Zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Zamojskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg.

organów<sup>29</sup> i skierowaniu do Rady projektu stosownej uchwały na najbliższej sesji Rady od ich uzyskania;

5) uchwałę nr VIII/94/2025 z 23 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Szczepieszynie (dalej: SP ZOZ). Rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 maja 2025 r.<sup>30</sup> Wojewoda uznał za wadliwy § 2 wskazanej uchwały (ustalający tekst jednolity SP ZOZ stanowiący załącznik do uchwały), w sytuacji jednoczesnego wejścia w życie zarówno tego tekstu jednolitego jak i wprowadzanej zmiany w statucie (§ 4 Uchwały). Stwierdził, że zapisy te zostały podjęte z naruszeniem zasad ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych, określonych w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>31</sup>. Powyższe rozstrzygnięcie nie wymagało podjęcia dodatkowych działań. Starosta wyjaśnił, że nowa uchwała w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu SP ZOZ zostanie podjęta do końca 2025 r. w związku z przygotowaniem kolejnych zmian w tym dokumencie;

6) uchwałę nr IX/102/2025 z 25 czerwca 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu na cele niezwiązane z budową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 18 lipca 2025 r.<sup>32</sup> Wojewoda w całości orzekł o nieważności tej uchwały, stwierdzając, że wprowadzona tą uchwałą zmiana, polegająca na określeniu stawek za udostępnienie kanału technologicznego w pasie drogowym nastąpiła pomimo braku upoważnienia dla Rady Powiatu w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>33</sup>. Wojewoda wskazał m.in., że stawki tych opłat są określone w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 39 ust. 7k ustawy o drogach publicznych<sup>34</sup>, który w sposób kompleksowy reguluje te kwestie. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na to, że stawki opłat uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz wysokości stawek opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego<sup>35</sup> nie było konieczności podejmowania nowej uchwały w tej sprawie. Przedmiotowa uchwała nie była stosowana przez Zarząd Dróg Powiatowych;

7) uchwałę nr IX/103/2025 z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie utworzenia „Powiatowej Biblioteki Publicznej w Zamościu z siedzibą w Szczepieszynie” i nadania jej statutu. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności

---

<sup>29</sup> Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>30</sup> Znak: PN-II.4131.133.2025 z 21 maja 2025 r. Rozstrzygnięcie poprzedzono zawiadomieniem z 15 maja 2025 r. (pismo znak: PN-II.4131.133.2025) o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiotowej sprawie.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

<sup>32</sup> Znak: PN-II.4131.186.2025. Rozstrzygnięcie poprzedzono wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały (pismo znak: PN-II.4131.186.2025 z 9 lipca 2025 r.).

<sup>33</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz wysokości stawek opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 957).

<sup>35</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 957.

wskazanej uchwały<sup>36</sup> Wojewoda wskazał na niezgodności zapisów zawartych w § 4 ust. 1, § 9 ust. 1, § 11 oraz § 16 ust. 3 statutu, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały. Dotyczyły one odpowiednio: wskazania, że bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Zarząd Powiatu; określenia rodzaju pracowników, którzy mogą być zatrudnieni w Bibliotece; opisu sposobu nadawania Regulaminu Organizacyjnego placówce; określenia daty wejścia w życie statutu. Przedmiotowym zapisom Wojewoda zarzucił:

- nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności Bibliotece wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 2021 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>37</sup> poprzez przyznanie Zarządowi Powiatu kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury;
- brak podstaw prawnych do ponownego stanowienia w kwestiach dotyczących zatrudniania pracowników w bibliotekach w statucie biblioteki, w szczególności do modyfikowania przepisów ustawowych albo wprowadzających treści, które były uregulowane w ustawie, ale w obecnym stanie prawnym już nie obowiązują;
- pominięcie, w procesie nadawania Regulaminu Organizacyjnego placówce, udziału działających w bibliotece organizacji związkowych oraz stowarzyszeń twórców, co według Wojewody stanowiło istotne naruszenie art. 13 ust. 3 wskazanej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- braku podstaw prawnych do ponownego stanowienia o terminie wejścia w życie statutu, stanowiącego załącznik do uchwały – w tym statucie.<sup>38</sup>

W piśmie stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie<sup>39</sup> Starosta m.in. wskazał na:

- zgodność postanowień w zakresie nadzoru nad działalnością Biblioteki z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1991 r. o bibliotekach<sup>40</sup>;
- brak naruszeń przepisów ustawowych w regulacjach dotyczących zatrudniania pracowników;
- prawidłowe pominięcie roli organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców – z uwagi na fakt, że z racji tworzenia nowej jednostki organizacje te nie występują, a biorąc pod uwagę planowaną liczbę etatów w Bibliotece organizacje te nie powstaną;
- odrębność dwóch dokumentów jakimi są statut i uchwała nr IX/103/2025, przy jednoczesnym braku określenia odrębnego terminu wejścia w życie statutu.

Ponadto Starosta wskazał na tożsamość kwestionowanych przepisów, zawierających analogiczne uregulowania w innych aktach prawnych określających zasady funkcjonowania bibliotek na terenie województwa lubelskiego<sup>41</sup>, z postanowieniami zakwestionowanymi przez Wojewodę. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 lipca

---

<sup>36</sup> Znak: PN-II.4131.191.2025 z 10 lipca 2025 r.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 87, ze zm.

<sup>38</sup> W § 16 ust. 3 statutu określono, że wchodzi on w życie z dniem nadania, podczas gdy w § 5 uchwały nadającej ten statut podano, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

<sup>39</sup> Znak: SPP.403.42.2025 z 15 lipca 2025 r.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2393, ze zm.

<sup>41</sup> W piśmie przywołano zapisy dotyczące: 1) zasad sprawowania nadzoru nad bibliotekami w sześciu wskazanych uchwałach jednostek samorządu terytorialnego, 2) zatrudniania pracowników – w dwóch jednostkach, 3) wejścia w życie statutu – w jednej jednostce.

2025 r.<sup>42</sup> Wojewoda uznał nieważność uchwały nr IX/103/2025 w zakresie określonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, podtrzymując argumentację w nim zawartą. Wskazał również, że odwołanie się w złożonych wyjaśnieniach do uchwał podjętych przez organy innych jednostek samorządu terytorialnego ma charakter pozaprawny i nie wpływa na ocenę prawną przedmiotowej uchwały. Starosta wyjaśnił, że uchylone przepisy nie miały wpływu na funkcjonowanie placówki, która miała rozpocząć działalność z dniem 1 października 2025 r. (§ 1 uchwały). Ze względu na planowane podpisanie porozumienia z Miastem Zamość, na podstawie którego zadania biblioteki powiatowej zostaną powierzone Książnicy Zamojskiej, na sesji 24 września 2025 r. została podjęta uchwała o uchyleniu ww. uchwały z 25 czerwca 2025 r.<sup>43</sup>

(akta kontroli str. 43-46, 96-243, 248-261, 264-278, 281-291)

**6.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zadeklarowania przez Powiat dokonania we własnym zakresie zmiany lub usunięcia wadliwej uchwały. Wystąpiły natomiast trzy przypadki podjęcia przez Radę Powiatu nowych uchwał, w miejsce unieważnionych przez Wojewodę (w tym dwóch uznanych za nieważne w całości i jednej w części). Dotyczyło to podjęcia 29 listopada 2023 r. uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Domu Pomocy Społecznej<sup>44</sup>, nowego określenia w uchwale nr XLIV/471/2024 z 17 kwietnia 2024 r. przesłanek dotyczących stosowania ulg wobec należności cywilnoprawnych przypadających Powiatowi Zamojskiemu oraz podjęcia w dniu 24 września 2025 r. uchwały<sup>45</sup> uchylającej uchwałę nr IX/103/2025 dotyczącą utworzenia biblioteki w Szczebrzeszynie. Szczegółowe informacje w tym zakresie jak również opis działań podjętych w Starostwie w wyniku stwierdzenia nieważności uchwał Rady Powiatu przedstawiono w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 43-46, 96-116, 154-165, 183-208, 291)

**7.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wstrzymania przez Wojewodę wykonania uchwał będących przedmiotem postępowań nadzorczych. Żadna uchwała nie była również zaskarżona przez Wojewodę do WSA, w związku z czym nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wstrzymanie wykonania aktu lub czynności, o których mowa w art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>46</sup>.

W sześciu sprawach rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, wstrzymujące zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wykonanie kwestionowanych przepisów, wpłynęły do Starostwa po wejściu w życie uchwał, których dotyczyły<sup>47</sup>. W żadnej z siedmiu uchwał Rady Powiatu, dla których Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze uchylające w całości lub wcześniej ustanowione akty prawne, Starostwo nie

---

<sup>42</sup> Znak: PN-II.4131.191.2025.

<sup>43</sup> Uchwała nr XI/115/2025 Rady Powiatu z 24 września 2025 r. uchylająca uchwałę w sprawie utworzenia „Powiatowej Biblioteki Publicznej w Zamościu z siedzibą w Szczebrzeszynie” i nadania jej statutu.

<sup>44</sup> Uchwała Rady Powiatu nr XL/447/2023.

<sup>45</sup> Uchwała Rady Powiatu nr XI/115/2025.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

<sup>47</sup> Dotyczyło to rozstrzygnięć, które wpłynęły do Starostwa odpowiednio: 23 dni (uchwała nr XXXVI/402/2023 z 26 kwietnia 2023 r.), 14 dni (uchwała nr XXXVIII/432/2023 z 27 września 2023 r.), dziewięć dni (uchwała nr VIII/94/2025 z 23 kwietnia 2025 r.), trzy dni (uchwała nr IX/102/2025 z 25 czerwca 2025 r.), cztery dni (uchwały nr IX/103/2025 z 25 czerwca 2025 r. oraz nr XLIV/473/2024 r. z 17 kwietnia 2024 r.) od dnia wejścia w życie przepisów uznanych za nieważne.

podejmowało czynności związanych ze stosowaniem kwestionowanych przez Wojewodę przepisów. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w pkt 4 oraz 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 96-243, 248- 261, 264-278, 281-291)

**8.** W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wskazywał na nieistotne naruszenie prawa (art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym) w uchwałach Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 49, 96-217)

**9.** W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) do Starostwa nie wpłynęły żadne wezwania Wojewody do podjęcia odpowiedniego aktu na podstawie art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

(akta kontroli str. 40)

**10.** W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) do Starostwa nie wpłynęły żadne zarządzenia zastępcze Wojewody Lubelskiego.

(akta kontroli str. 40)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Lublin, dnia 8 października 2025 r.

**Kontroler:**  
Paweł Szafran  
Główny specjalista kontroli  
państwowej  
*/podpisano elektronicznie/*

**Dyrektor**  
**Delegatury Najwyższej Izby Kontroli**  
**w Lublinie**

Edward Szempruch  
*/podpisano elektronicznie/*