

**Przemysław Kuczkowski**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0003-4808-8577

pk@ukw.edu.pl

**Ewelina Kuczkowska**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-8370-8121

eku@ukw.edu.pl

## Gminna biblioteka publiczna jako zakład administracyjny

### Wstęp

„Biblioteka” jest terminem, który wywodzi się od greckiego słowa *bibliothēke*, *biblion*, które oznacza książkę<sup>1</sup>. *Słownik języka polskiego* podaje, że słowo „biblioteka” oznacza m.in. instytucję powołaną do gromadzenia i udostępniania księgozbiorów<sup>2</sup>.

Gminne biblioteki publiczne (dalej jako biblioteki lub biblioteki publiczne) są jednostkami organizacyjnymi gminnego samorządu terytorialnego (dalej jako gmina), wyposażonymi w osobowość prawną, którą uzyskują z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury. Wyposażenie biblioteki w osobowość prawną sprawia, że ta „instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków”<sup>3</sup>.

Należy zaznaczyć, że poprzez organizowaną i prowadzoną przez siebie bibliotekę gmina realizuje swoje zadanie własne obligatoryjne wyznaczone przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o sa-

---

<sup>1</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Muzea i biblioteki*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2020, s. 511.

<sup>2</sup> <https://sjp.pwn.pl/szukaj/biblioteka.html> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>3</sup> Wyrok NSA Ósrodek Zamiejskowy w Szczecinie z 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, Lex nr 49970.

morządzie gminnym<sup>4</sup>, gdzie wskazano, iż zadanie to obejmuje sprawy kultury w tym bibliotek gminnych. Ponadto doprecyzowanie tego zadania nastąpiło w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r.<sup>5</sup> (dalej jako ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej): „Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym”. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (dalej jako ustawa o bibliotekach)<sup>6</sup> „biblioteki publiczne są organizowane w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji”, zaś regulacja ust. 2 powyższego art. 19, stanowiąca że „gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych”, przesądza o wadze i znaczeniu tej instytucji dla mieszkańców samorządu.

W myśl ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej biblioteki zostały zaliczone do grupy instytucji kultury jako jedne z jej form – obok teatrów, oper, operetek, filharmonii, orkiestr, instytucji filmowych, kin, muzeów, domów kultury, ognisk artystycznych galerii sztuki czy też ośrodków badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury<sup>7</sup>. W 2015 r. wszystkich instytucji kultury na terenie kraju było 14 866<sup>8</sup>.

Biblioteki bez wątpienia są podstawową instytucją kultury występującą najbliżej obywatela, której zasadniczym i najbardziej rozpoznawalnym zadaniem jest obsługa użytkowników poprzez udostępnianie zbiorów własnych<sup>9</sup>. Jednakże nie jest to jedyne ich ustawowe zadanie.

Po takim wprowadzeniu można dojść do wniosku, że status biblioteki został określony przede wszystkim przez przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, które są przepisami *lex generalis* dla wszystkich instytucji kultury oraz uregulowania ujęte w ustawie o bibliotekach stanowiące *lex specialis* wobec tej pierwszej.

Celem niniejszego artykułu jest przegląd wypowiedzi doktryny dotyczących zakładu administracyjnego oraz próba dokonania oceny gminnej biblioteki

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2393.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.).

<sup>8</sup> K. Szara, *Finansowanie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego w gminach Podkarpacia*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 5, s. 20.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach do podstawowych zadań bibliotek należy: 1) gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych; 2) obsługa 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 zakresie. Do zadań bibliotek może ponadto należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej (ust. 2).

publicznej przez pryzmat teorii zakładu publicznego wypracowanego w prawie administracyjnym. Ze względu na jednostkowe i przyczynkarskie prace z zakresu bibliotek publicznych, w szczególności w zakresie gminnych bibliotek publicznych, występujące przede wszystkim w zakresie nauk humanistycznych, prawne opracowanie tej problematyki zdaniem autorów niewątpliwie wzbogaci aktualną literaturę przedmiotu. W artykule zastosowano metodę teoretyczno-prawną polegającą na analizie gminnej biblioteki publicznej z użyciem teorii zakładu administracyjnego w oparciu o doktrynę, jak również metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania gminnej biblioteki publicznej jako zakładu administracyjnego. Ponadto wykorzystano wypowiedzi judykatury. Omawianą problematykę podzielono na kilka głównych jednostek redakcyjnych. Poszczególne części odpowiadają głównemu zarysowi problemu i jego związkowi z ważnymi kwestiami naukowymi i praktycznymi.

## Pojęcie zakładu administracyjnego

Pojęcie zakładu administracyjnego zostało ukształtowane w doktrynie już w XIX w. i dotyczyło instytucji, które – nie będąc organami administracji publicznej – były tworzone w celu realizacji zadań administracji publicznej<sup>10</sup>.

Odnosząc się historycznie do pojęcia zakład publiczny, warto wskazać, że w Polsce Rzeczypospolitej Ludowej (dalej jako PRL) w nazwie zakład publiczny zrezygnowano z przymiotnika „publiczny”, co wiązało się z odrzuceniem w zasadzie podziału prawa na publiczne i prywatne<sup>11</sup>.

Ponadto warto zaznaczyć, że w języku potocznym, jak i języku prawniczym okresu PRL występowała wieloznaczność terminu zakład, na co zwracał już ówczesnie uwagę Jerzy Starościek<sup>12</sup>. Następnie w teorii prawa administracyjnego dla określenia omawianej instytucji używano się różnych terminów, takich jak:

- 1) zakład prawa administracyjnego,
- 2) zakład państwowy,
- 3) zakład administracyjny albo po prostu zakład<sup>13</sup>.

Według Marka Elżanowskiego „zakładem państwowym jest każda względnie samodzielna państwowa jednostka organizacyjna, wyposażona w trwałe

---

<sup>10</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 247; Szerzej: idem, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 58.

<sup>11</sup> Idem, *Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa 1977, s. 310.

<sup>12</sup> J. Starościek, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa 1967, s. 115.

<sup>13</sup> E. Ochendowski, *Organy administracji...*, s. 310–311.

wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym (statutowym) celem jest posiadające ciągle, wyspecjalizowany charakter bezpośrednio świadczenie usług socjalno-kulturalnych w dziedzinie określonej w akcie o jej utworzeniu (...)”<sup>14</sup>.

Eugeniusz Ochendowski jako zakłady publiczne określa jednostki organizacyjne (wyposażone w zespół środków osobowych i rzeczowych realizujące zadania publiczne i korzystające z władztwa zakładowego), które nie są ani organem państwowym, ani organem samorządu i są powołane do wykonywania zadań publicznych, a także posiadają uprawnienia do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych<sup>15</sup>. Podobnie wskazują Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska, którzy definiują zakład administracyjny jako „względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągle, bezpośrednio świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym”<sup>16</sup>. Zdaniem Mariana Masternaka zakłady administracyjne „stanowią swoiste podmioty administracji publicznej, które co do zasady nie są powoływane do pełnienia tradycyjnej funkcji władczej (porządkowo-reglamentacyjnej), lecz przede wszystkim do wykonywania tzw. administracji świadczącej”<sup>17</sup>. Jan Zimmermann definiuje zakład publiczny jako wyodrębnioną jednostkę organizacyjną, która otrzymuje od podmiotu administracji publicznej ją tworzącego określony zakres zadań publicznych, pozostające w związku z tym pod jego nadzorem<sup>18</sup>. Bartosz Majchrzak jako zakład administracyjny (publiczny) uznaje „wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i rzeczy, powołany do świadczenia usług, w ramach którego można wyróżnić kategorię użytkowników zakładu (destynatariuszy) oraz jego personel wykonujący, tzw. władztwo zakładowe polegające na władczym określaniu sytuacji użytkowników zakładu”<sup>19</sup>.

We wskazanych definicjach pojęcia „zakład administracyjny” zwraca się uwagę zatem, że jest on jednostką organizacyjną wyposażoną w zespół środków osobowych i rzeczowych realizującą zadania publiczne (M. Elżanowski) i korzystającą z władztwa zakładowego (E. Ochendowski, B. Majchrzak). W innych definicjach wskazuje się na świadczenie usług niematerialnych (J. Zimmermann) czy też wykonywanie tzw. administracji świadczącej (M. Masternak) lub ciągle bezpośrednio świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym

<sup>14</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 66–67.

<sup>15</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 247.

<sup>16</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 91.

<sup>17</sup> M. Masternak, *Administracyjnoprawny status zakładu karnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 56, s. 236.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 184.

<sup>19</sup> B. Majchrzak, *Podmioty administrujące i ich organy*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, 2017, Lex.

(M. Wierzbowski i A. Wiktorowska). W wypowiedziach niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego podkreśla się również:

1) względną niezależność zakładu publicznego, oznaczającą że podmiot nadrzędny może wpływać na zakład za pomocą określonych środków gdy przepis prawa na to zezwala (M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, M. Elżanowski),

2) nadzór podmiotu administracji, który utworzył zakład (J. Zimmermann).

Wykonywane zadania publiczne, o których mowa we wszystkich przedstawionych definicjach, odnoszą się do realizacji zadań tzw. administracji świadczącej, czyli zadań szeroko rozumianych usług niematerialnych, które mają znaczenie społeczne w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia, opieki i pomocy społecznej, kultury itp.<sup>20</sup> Tadeusz Kuta podkreśla, że do najstarszych form organizacyjnych zaspokajających potrzeby kulturalne obywateli należy forma zakładów publicznych, jak np. biblioteki i archiwa<sup>21</sup>.

Mając na uwadze wypowiedzi doktryny prawa administracyjnego, w związku z wykonywaniem zadań należących do kręgu administracji świadczącej, do zakładów administracyjnych należałoby zaliczyć m.in. gminne biblioteki publiczne.

Na marginesie warto wskazać, że jeśli chodzi o aspekt kreacji zakładu publicznego, to zgodnie z literaturą przedmiotu zakłady administracyjne mogą być tworzone w trojaki sposób<sup>22</sup>:

- w drodze ustawy (np. państwowa uczelnia wyższa),
- na podstawie aktu organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego (np. gminna biblioteka publiczna),
- na podstawie zezwolenia udzielanego osobom fizycznym i prawnym przez organy administracji publicznej (np. szkoła podstawowa niepubliczna).

W teorii prawa administracyjnego zakłady administracyjne nazywane są, jak wcześniej przedstawiono, również zakładami publicznymi, dlatego autorzy niniejszych rozważań będą używać tych pojęć naprzemiennie.

## **Charakterystyka gminnych bibliotek publicznych jako zakładów administracyjnych**

Mając na uwadze powyższe wypowiedzi doktryny, autorzy zamierzają w tej części artykułu dokonać charakterystyki gminnej biblioteki publicznej

---

<sup>20</sup> J. Czerw, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 91; J. Zimmermann, op. cit., s. 185.

<sup>21</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Warszawa 1980, s. 187.

<sup>22</sup> M. Kasiński, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 330.

przez pryzmat teorii zakładu administracyjnego określonej przez E. Ochendowskiego. W związku z tym w artykule założono, że biblioteki publiczne charakteryzują się następującymi cechami zakładu administracyjnego:

1) są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi organami państwowymi ani samorządowymi;

2) zostały wyposażone w zespół środków osobowych (bibliotekarze oraz inni pracownicy biblioteki) i rzeczowych (księgozbiór, teren, budynki itd.);

3) zostały powołane do wykonywania zadań publicznych (zadania z zakresu kultury, udostępniania zbiorów bibliotecznych itd.);

4) są uprawnione do korzystania z władztwa zakładowego (np. wobec osób korzystających z zasobów bibliotecznych, tj. użytkowników/czytelników);

5) posiadają uprawnienie do nawiązania stosunków administracyjnoprawnych.

Biblioteki publiczne nie są organami państwowymi ani organami samorządu, mimo że wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, to nie czynią ich na zewnątrz organizacji, a wyłącznie w obrębie organizacji. Na ten aspekt zwraca uwagę Waclaw Dawidowicz, który zaznaczył, że „w zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań społecznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wskazuje to, iż grupa społeczna użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty, stąd też o społeczeństwie jako adresacie funkcji zakładu administracyjnego można mówić tylko w przenośni. Natomiast w organie administracji państwowej proces realizacji zadań społecznych przebiega na zewnątrz jego struktury organizacyjnej (...)”<sup>23</sup>. Należy również zwrócić uwagę na to, że biblioteka jako zakład administracyjny nie realizuje swoich zadań przy użyciu władczych form działania przede wszystkim za pomocą stanowionych aktów prawnych (jak organ administracji publicznej), a tylko i wyłącznie poprzez wykonywanie administracji świadczącej<sup>24</sup>. Jeszcze inną odmiennością (podkreślaną w piśmiennictwie) jest to, iż zasadniczo innych kwalifikacji (specjalnych) wymaga się od pracowników zakładu administracyjnego (w przypadku biblioteki są to kwalifikacje do zajmowania np. stanowiska bibliotekarza czy kustosza), a innych w organie administracji publicznej<sup>25</sup>.

Kolejną różnicą, na którą zwraca się uwagę w piśmiennictwie, jest fakt, że konstytutywną cechą organu administracji publicznej jest przyznanie mu określonych prawem kompetencji<sup>26</sup>, rozumianych jako „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania. Jest to więc możliwość (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek korzystania z określonej formy (form) działania należącej do działań

<sup>23</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 39.

<sup>24</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 248.

<sup>25</sup> Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 185.

<sup>26</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 231.

administracyjnych”<sup>27</sup>. Zakład administracyjny, którym jest biblioteka (w przeciwieństwie do organu), nie posiada swoich kompetencji. Posiada natomiast wyłącznie zadania do realizacji. Warto jednak odnotować, że wprawdzie kompetencji nie posiada zakład publiczny jako jednostka organizacyjna, jednakże organ tego zakładu, jakim jest dyrektor gminnej biblioteki publicznej, takie kompetencje już posiada. Wskazuje na to treść art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz”<sup>28</sup>.

Ponadto warto nadmienić, że bibliotekę jako zakład administracyjny cechuje względna niezależność, gdyż została wyodrębniona z aparatu administracyjnego jako podmiot posiadający osobowość prawną, jednakże objęta jest nadzorem podmiotu, który ją utworzył (dalej jako Organizator)<sup>29</sup>. Zgodnie z wypowiedziami judykatury Organizatorem jest dana jednostka samorządu terytorialnego, nie zaś poszczególne jej organy. Warto wskazać tu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 6 grudnia 2010 r., gdzie sąd podkreślił, że „to gmina jest organizatorem instytucji kultury, a nie jej organy. Konkretnie rozwiązania organizacyjne realizowane są według zasad funkcjonowania jednostki samorządu określonej w ustawie o samorządzie gminnym i statucie, odpowiednio do kompetencji organów gminy. W przeciwnym wypadku, przy uznaniu, że każdy z organów mógłby być samodzielnym organizatorem instytucji kultury, nie do zrealizowania byłyby określone w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji”.

Analiza przepisów prawnych zawartych w ustawie o bibliotekach oraz w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej prowadzi do konkluzji, że biblioteki zostały wyposażone w zespół środków osobowych i rzeczowych.

---

<sup>27</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 164; zob. również J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 143.

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm. Dla przykładu, zgodnie z § 4 regulaminu organizacyjnego Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Żoliborz m. st. Warszawy: „1. Biblioteką kieruje Dyrektor i reprezentuje ją na zewnątrz. 2. Dyrektor jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Biblioteki. 3. Dyrektor dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników Biblioteki. 4. Dyrektor rozstrzyga spory kompetencyjne wynikające z funkcjonowania Biblioteki” – [bpzoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf](http://bpzoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1184/10, Lex nr 751961. Dla przykładu, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Żoliborz m. st. Warszawy: „Organizator – należy przez to rozumieć Miasto Stołeczne Warszawa: czynności nadzoru w zakresie przyznanych kompetencji wykonują Rada i Zarząd Dzielnicy Żoliborz m. st. Warszawy” – [bpzoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf](http://bpzoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

W zakresie środków osobowych niewątpliwie mamy do czynienia z funkcjonującymi w tych zakładach administracyjnych bibliotekarzami<sup>30</sup>. Na spełnienie tej przesłanki wskazuje art. 29 ust. 1 ustawy o bibliotekach, zgodnie z którym „pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy”. Są to pracownicy zasadniczo o kierunkowych kwalifikacjach w tym wykształceniu oraz odpowiednim stażu pracy w bibliotekach<sup>31</sup>. Jednakże substratem personalnym nie są jedynie bibliotekarze, ale również pracownicy administracyjni, kadra kierownicza, a w największych bibliotekach również specjaliści i technicy<sup>32</sup>.

Odnosząc się do kwestii występowania w bibliotekach środków rzeczowych, należy zauważyć, że aby realizacja zadań biblioteki mogła zaistnieć, niezbędne jest posiadanie lokalu (niekoniecznie w formie prawa własności do niego), a także odpowiednie wyposażenie tego lokalu, łącznie z księgozbiorem. Na ten aspekt wskazuje art. 9 ustawy o bibliotekach, gdzie w myśl ust. 1 Organizator zapewnia warunki działalności i rozwoju biblioteki, odpowiadające jej zadaniom. Ponadto Organizator ma obowiązek zapewnić w szczególności lokal oraz środki na wyposażenie, a także prowadzenie działalności bibliotecznej, zwłaszcza na zakup materiałów bibliotecznych (art. 9 ust. 2). Warto zaznaczyć, że Organizator, realizując dyspozycję wynikającą z art. 9 ustawy o bibliotekach, zapewnia środki dla gminnej biblioteki publicznej, przede wszystkim poprzez przekazywanie corocznie dotacji podmiotowej, czasami również dotacji celowej na realizację określonego celu<sup>33</sup>. Potwierdza to również orzecznictwo sądowe.

---

<sup>30</sup> Dla przykładu, zgodnie z § 12 regulaminem korzystania z materiałów i usług Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy: „Bibliotekarze pomagają w poszukiwaniu literatury na interesujący Użytkownika temat oraz udzielają informacji dotyczących posiadanych materiałów bibliotecznych i sposobów korzystania z katalogów komputerowych” – <https://www.bpwola.waw.pl/regulamin-korzystania-z-materialow-i-uslug-biblioteki-publicznej-w-dzielnicy-wola-m-st-warszawy/> (data dostępu: 1.12.2022). Dla przykładu, w myśl § 2 pkt 7 regulaminu korzystania ze zbiorów i usług bibliotecznych Miejskiej Biblioteki Publicznej w Legionowie, przez bibliotekarza należy „rozumieć pracownika zatrudnionego na stanowisku bibliotekarskim w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Legionowie” – [https://www.bibliotekalegionowo.pl/wp-content/uploads/2020/12/Regulamin\\_korzystania\\_ze\\_zbiorow\\_i\\_uslug\\_bibliotecznych.pdf](https://www.bibliotekalegionowo.pl/wp-content/uploads/2020/12/Regulamin_korzystania_ze_zbiorow_i_uslug_bibliotecznych.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>31</sup> Kwalifikacje te zasadniczo określa dyrektor biblioteki w regulaminach wewnętrznych. Przed wprowadzoną deregulacją część kwalifikacji na określone stanowiska określał prawodawca. Patrz: E. Dobrzyńska-Lankosz, *Status prawny bibliotekarzy akademickich, ze szczególnym uwzględnieniem bibliotekarzy dyplomowanych*, „Bibliotheca Nostra. Śląski Kwartalnik Naukowy” 2012, nr 3(3), s. 89; V. Perzyńska, *Biblioteki i bibliotekarze w świetle zmian prawnych*, s. 84 i nast., [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9072/1/V\\_Perzynska\\_Biblioteki\\_i\\_bibliotekarze\\_w\\_swietle\\_zmian\\_prawnych.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9072/1/V_Perzynska_Biblioteki_i_bibliotekarze_w_swietle_zmian_prawnych.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>32</sup> Dla przykładu, zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 lit. c regulaminu organizacyjnego Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Żoliborz m. st. Warszawy: „Instruktor ds. opracowania rzeczowego zbiorów” – [bpoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf](https://bpoliborz.pl/BIP/container/pliki/2021/Regulamin%20organizacyjny%20-20.01.2021.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>33</sup> M. Jezierska, *Środowiskowe funkcje bibliotek publicznych i ich wpływ na finansowanie bibliotek*, s. 256, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7269/1/M\\_Jezierska\\_Srodowiskowe\\_funkcje\\_bibliotek\\_publicznych.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7269/1/M_Jezierska_Srodowiskowe_funkcje_bibliotek_publicznych.pdf) (data dostępu: 27.11.2022).

Naczelny Sąd Administracyjny Órodek Zamiejskowy w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2002 r. wskazał w uzasadnieniu, że „gminna biblioteka publiczna winna działać jako samorządowa jednostka organizacyjna, funkcjonująca w formie instytucji kultury, finansowana z budżetu gminy jedynie za pomocą dotacji”<sup>34</sup>.

Przez materiały biblioteczne<sup>35</sup>, których zapewnienie jest obowiązkiem Organizatora wobec biblioteki wynikającym z art. 9 ustawy o bibliotekach, jako substracie rzeczowym zakładu administracyjnego, w myśl art. 5 ustawy o bibliotekach ustawodawca rozumie „w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne”. Należy dojść do wniosku, że prawodawca zdecydował się na wprowadzenie otwartego katalogu najistotniejszych zbiorów bibliecznych, mając zapewne na uwadze dynamiczny rozwój form materiałów bibliecznych (głównie ze względu na rozwój elektroniki), których w czasie procesu legislacyjnego ustawodawca nie mógł w sposób kategoryczny ustalić z uwagi na brak możliwości przewidzenia wszelkich nowych form materiałów bibliecznych.

Ponadto omawiając substrat rzeczowy gminnych bibliotek publicznych, należy mieć na uwadze to, że zgodnie z art. 6 ustawy o bibliotekach „zbiory bibliotek, mające wyjątkową wartość i znaczenie dla dziedzictwa narodowego, stanowią w całości lub części narodowy zasób biblieczny”. Z przepisu tego wynika, że część materiałów bibliecznych, które mają istotną wartość społeczną, może stanowić narodowy zasób biblieczny<sup>36</sup>.

Kolejna cecha, która charakteryzuje zakłady administracyjne, a którą posiadają gminne biblioteki publiczne, jest taka, że zostały one wyznaczone do wykonywania zadań publicznych w zakresie administracji świadczącej. W nauce prawa administracyjnego biblioteki zalicza się do podmiotów powołanych do realizacji zadań zawierających się w sferze kultury<sup>37</sup>. Zadaniem własnym gminy są sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych, co jest rozwinięte w art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kul-

<sup>34</sup> Wyrok NSA Órodek Zamiejskowy w Gdańsku z 24 czerwca 2002 r., sygn. akt A/Gd 479/02, OwSS 2004, Nr 1, poz. 21.

<sup>35</sup> Dla przykładu, szeroką definicję materiałów ujęto w § 2 ust. 2 regulaminu korzystania z materiałów i usług Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Wola m. st. Warszawy, gdzie – mówiąc o „materiałach bibliecznych – rozumie się przez to dokumenty, zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści” – <https://www.bpwola.waw.pl/regulamin-korzystania-z-materialow-i-uslug-biblioteki-publicznej-w-dzielnicy-wola-m-st-warszawy/> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>36</sup> Szerzej: R. Piejko, *Narodowy Zasób Biblieczny – doświadczenia dziesięciu lat*, „Biblioteka” 2008, nr 12(21), s. 117–126.

<sup>37</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 185.

turalnej, gdzie ustawodawca zdecydował o tym, że „prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym”. Monika Augustyniak i Tomasz Moll wskazują, że „prowadzenie gminnej biblioteki publicznej jest zadaniem o charakterze obligatoryjnym, które musi być realizowane nawet wówczas, gdy powoduje zbyt duże nakłady w stosunku do uzyskanych efektów, jak również w sytuacji, gdy mieszkańcy gminy mają możliwość korzystania z bibliotek funkcjonujących przy szkołach”<sup>38</sup>.

Zadania bibliotek jako instytucji kultury zostały uregulowane w art. 4 ustawy o bibliotekach. W myśl tej ustawy obowiązkowymi zadaniami gminnej biblioteki publicznej są przede wszystkim: gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych, a także obsługa 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 zakresie<sup>39</sup>. Ponadto gminna biblioteka publiczna może fakultatywnie wykonywać zadania z zakresu prowadzenia działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej. Usługi bibliotek mają zatem charakter zarówno materialny, jak i niematerialny. Warto również podkreślić, że wiele zbiorów jest zdigitalizowanych, a czytelnicy mogą z materiałów bibliotecznych korzystać online. Niniejsze potwierdza Michał Bartoszewicz, który twierdzi, że „korzystanie z dóbr kultury w XXI wieku jest coraz częściej wirtualnym kontaktem ze sztuką za pomocą środków elektronicznych”<sup>40</sup>.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o bibliotekach „biblioteki i ich zbiory stanowią dobro narodowe oraz służą zachowaniu dziedzictwa narodowego. Biblioteki organizują i zapewniają dostęp do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej oraz światowej”, a prawo korzystania z bibliotek ma charakter powszechny (art. 3 ust. 2)<sup>41</sup>. T. Kuta wskazuje, że w niektórych zakładach faktyczne ko-

<sup>38</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Art. 7*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. trzecie, 2021, Lex; por. uchwała RIO w Warszawie z 21 stycznia 2009 r., 23/K/09, Lex nr 1725335.

<sup>39</sup> Dla przykładu, zgodnie z § 4 regulaminu korzystania z materiałów i usług Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy: „Biblioteka świadczy usługi w zakresie wypożyczenia materiałów bibliotecznych, umożliwia dostęp do sprzętu komputerowego w miarę posiadanych możliwości, a także oferuje odpłatnie reprografię. Biblioteka może także świadczyć usługi inne niż określone w ust. 1, np. bibliograficzne, wypożyczenia międzybiblioteczne (dotyczą tylko III Czytelni Naukowej)” – <https://www.bpwola.waw.pl/regulamin-korzystania-z-materialow-i-uslug-biblioteki-publicznej-w-dzielnicy-wola-m-st-warszawy/> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>40</sup> M. Bartoszewicz, *Art. 73*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2014, Lex.

<sup>41</sup> Dla przykładu, zgodnie z § 5 regulaminem korzystania z materiałów i usług Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy: „Prawo korzystania z materiałów i usług Biblioteki ma charakter powszechny na zasadach określonych w ustawie o bibliotekach oraz niniejszym Regulaminie (ust. 1). Wypożyczenie materiałów bibliotecznych jest bezpłatne. W uzasadnionych

rzystanie z usług jest uzależnione od wcześniejszego dopuszczenia do korzystania z nich, w innych natomiast, w których świadczenie usług jest powszechne (dostępne szerokiemu ogółowi), dopuszczenie nie jest stosowane ani potrzebne (np. szkoły podstawowe, muzea, biblioteki publiczne)<sup>42</sup>. Analizując aspekt powszechności, nie sposób pominąć art. 73 Konstytucji RP, w którym ustawodawca określił, że każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury. „Wolność korzystania z dóbr kultury obejmuje swobodę dostępu do efektów działalności twórczej innych osób, przy czym może chodzić tu zarówno o twórczość artystyczną i naukową, jak i historyczną (zob. LG II, t. II, s. 799–800; MS, t. I, s. 1688). Beneficjentem tej wolności jest każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a podmiotem zobowiązanym do jej poszanowania – państwo”.

Bibliotekom można przypisać też kolejną istotną cechę zakładu administracyjnego, jaką jest wykonywanie tzw. władztwa zakładowego. Zdaniem E. Ochendowskiego mianem władztwa zakładowego możemy określić „zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie w innym charakterze (np. jako osoby odwiedzające chorych w szpitalu). Wyżej wymienione władztwo polega na upoważnieniu organów danego zakładu administracyjnego do stanowienia ogólnych oraz konkretnych aktów prawnych jednostronnie kształtujących stosunki prawne z użytkownikami zakładu oraz osobami, które znalazły się na terenie zakładu oraz na obowiązku poddania się przez użytkowników zakładu dyspozycjom jego organów”<sup>43</sup>.

Przenosząc powyższe na grunt bibliotek, należy wskazać, że tak określone władztwo zakładowe będzie niewątpliwie obejmowało również użytkowników biblioteki (czytelników). W związku z tym powstanie zależność zakładowa, która polega na tym, że użytkownik biblioteki poddaje się dobrowolnie szczególnemu reżimowi prawnemu wiążącemu się z celami biblioteki. Stosunki prawne, jakie w tym przypadku zajdą, będą wynikać z czynności prawnej przysłego czytelnika<sup>44</sup>.

Dyrektor biblioteki jest uprawniony do wydawania wewnętrznych aktów normatywnych w postaci regulaminów, które będą jednostronnie, ale jednocześnie dość elastycznie określać prawa i obowiązki czytelnika w zakresie korzystania z zasobów bibliotecznych czy w zakresie zasad przebywania na terenie biblioteki, a nawet korzystania z urządzeń w czytelniach. Przykładowo

---

wypadkach, o których mowa w § 23 Regulaminu, pobierana jest kaucja (ust. 2)” – <https://www.bpwola.waw.pl/regulamin-korzystania-z-materialow-i-uslug-biblioteki-publicznej-w-dzielnicy-wola-m-st-warszawy/> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>42</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, seria: Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1969, s. 37.

<sup>43</sup> M. Masternak, op. cit., s. 241.

<sup>44</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 186.

takim aktem może być regulamin korzystania ze zbiorów, zasobów i usług biblioteki<sup>45</sup>. Zasady te w ramach władztwa zakładowego będą określone w zakresie odpowiadającym celom działania biblioteki. Będą np. stanowić o terminie zwrotu danego zasobu bibliotecznego, możliwości prolongaty zwrotu książek, blokady konta bibliotecznego (która na określony czas zawiesza możliwość wypożyczenia kolejnych materiałów) czy o ewentualnych opłatach za przetrzymanie zasobów, jako karze za naruszenie zasad korzystania z zasobów bibliotecznych<sup>46</sup>.

Ostatnią cechą zakładu administracyjnego jest uprawnienie do nawiązania stosunków administracyjnoprawnych. Niewątpliwie biblioteka posiada i tę właściwość. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sposób nawiązania stosunku prawnego między użytkownikiem zakładu a zakładem będzie wynikać z danej kategorii zakładu. W przypadku zakładu administracyjnego ogólnodostępnego, jakim jest gminna biblioteka publiczna, gdzie użytkownikiem może być każdy, kto zastosuje się do postanowień regulaminu zakładu, stosunek administracyjnoprawny zawiąże się w chwili, gdy dany podmiot – przyszły użytkownik przystąpi do korzystania z usług świadczonych przez bibliotekę<sup>47</sup>. E. Ochendowski wskazuje, że „prawo do korzystania ze świadczeń zakładowych jest tylko przez pewien krótszy lub dłuższy czas, a więc przejściowo. Do przyczyn wygaśnięcia zalicza się osiągnięcie przez użytkownika celu, dla którego stał się użytkownikiem, rezygnację z korzystania ze świadczeń zakładowych, gdy korzystanie to było dobrowolne (...), skreślenie z listy użytkowników (np. w wyniku zastosowania kary dyscyplinarnej), z powodu likwidacji zakładu i wskutek śmierci użytkownika”<sup>48</sup>. Powyższe będzie miało zastosowanie przy określeniu daty końcowej stosunku administracyjnoprawnego między biblioteką a użytkownikiem biblioteki. W związku z tym stosunek wygaśnie

<sup>45</sup> <https://biblioteka.lodz.pl/assets/687dcbc9ba/Regulamin-korzystania-ze-zbiorow-BMWL-2020-v2.pdf> (data dostępu: 27.11.2022).

<sup>46</sup> Dla przykładu, zgodnie z § 22 ust. 1 regulaminu korzystania z materiałów i usług Biblioteki Publicznej w Dzielnicy Wola m. st. Warszawy: „§ 22. Użytkownik, który nie zwrócił materiałów bibliotecznych w wyznaczonym terminie (§ 18 niniejszego Regulaminu) i nie dokonał prolongaty, jest obowiązany do niezwłocznego zwrotu materiałów bibliotecznych, a także uiszczenia na rzecz Biblioteki opłaty za przetrzymanie materiałów bibliotecznych za każdy dzień zwłoki liczony od pierwszego dnia po terminie zwrotu, w wysokości: 0,30 zł od jednego egzemplarza książki (dotyczy także książek z III Czytelni Naukowej), e-booka, książki mówionej, audiobooka, muzyki i zbiorów specjalnych (...)” – <https://www.bpwola.waw.pl/regulamin-korzystania-z-materialow-i-uslug-biblioteki-publicznej-w-dzielnicy-wola-m-st-warszawy/> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>47</sup> Dla przykładu, regulamin korzystania ze zbiorów i usług Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Zdzisława Arentowicza we Włocławku w § 2 ust. 1 przewiduje, że ze zbiorów mogą korzystać osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w tym instytucje kultury krajowe i zagraniczne, przy czym, jak wynika z § 3 ust. 1 regulaminu, warunkiem korzystania z usług bibliotecznych jest posiadanie aktualnej karty bibliotecznej – <https://biblioteka.wloclawek.pl/wp-content/uploads/2021/02/Regulamin-korzystania-ze-zbiorow-i-uslug-MBP.pdf> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>48</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 251–252.

w wyniku zdarzenia, które wywołuje skutki prawne (śmierć), oświadczenia samego użytkownika (np. w zakresie rezygnacji z dalszego korzystania<sup>49</sup>) czy też poprzez wydanie określonego aktu prawnego przez kierownika zakładu (np. pozbawienie prawa korzystania ze świadczeń zakładu przez użytkownika<sup>50</sup>).

## Podsumowanie

Gminne biblioteki publiczne są niewątpliwie jednostkami organizacyjnymi tworzonymi do wykonywania administracji świadczącej z zakresu kultury *sensu largo*. Szeroka analiza kwestii dotyczących bibliotek pod kątem posiadania przez nie cech zakładu administracyjnego wypracowanego przez piśmiennictwo prawa administracyjnego skłania do wyrażenia poglądu, że należą one do podmiotów posiadających typowe cechy zakładów.

Dlatego też nie można ich zaliczyć do kategorii ani organów państwowych, ani samorządowych, natomiast są wyposażone w substrat osobowy i materialny, a ponadto realizują zadania z zakresu administracji świadczącej. Korzystają również z władztwa zakładowego realizowanego wobec użytkowników i osób przebywających na terenie biblioteki. Posiadają uprawnienie do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, a stosunek zakładowy między zakładem i jego użytkownikami nawiązuje się na podstawie dobrowolnego oświadczenia użytkownika wobec zakładu i z chwilą skorzystania z usług biblioteki.

Warto wskazać, że obecnie brak monografii dotyczących statusu gminnych bibliotek publicznych, szczególnie w kontekście przypisania cech zakładu administracyjnego, dlatego też zdaniem autorów niniejszy artykuł niewątpliwie wzbogaci aktualną literaturę przedmiotu.

## Wykaz literatury

- Augustyniak M., Moll T., *Art. 7*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. trzecie, 2021, Lex.
- Bartoszewicz M., *Art. 73*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2014, Lex.

<sup>49</sup> Dla przykładu, regulamin korzystania ze zbiorów i usług Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Zdzisława Arentowicza we Włocławku w § 4 ust. 6 przewiduje, że „użytkownik rezygnujący z usług Biblioteki ma prawo zażądać usunięcia swoich danych osobowych z ewidencji użytkowników (...)”.

<sup>50</sup> Dla przykładu, regulamin korzystania ze zbiorów i usług miejskiej biblioteki publicznej im. Gustawa Daniłowskiego w Sosnowcu w § 20 ust. 4 przewiduje, że „czytelnik niestosujący się do postanowień niniejszego regulaminu może być czasowo, a w szczególnie drastycznych przypadkach na stałe, pozbawiony prawa do korzystania z usług biblioteki. Decyzję w tej sprawie podejmuje dyrektor biblioteki” – [https://biblioteka.sosnowiec.pl/images/2020/pliki/Regulamin\\_1.09.2020/2020-09-01\\_regulamin.pdf](https://biblioteka.sosnowiec.pl/images/2020/pliki/Regulamin_1.09.2020/2020-09-01_regulamin.pdf) (data dostępu: 1.12.2022).

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Czerw J., *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1974.
- Dobrzyńska-Lankosz E., *Status prawny bibliotekarzy akademickich, ze szczególnym uwzględnieniem bibliotekarzy dyplomowanych*, „Bibliotheca Nostra. Śląski Kwartalnik Naukowy” 2012, nr 3(3).
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa 1970.
- Karcz-Kaczmarek M., *Muzea i biblioteki*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kasiński M., *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, seria: Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1980.
- Jezińska M., *Środowiskowe funkcje bibliotek publicznych i ich wpływ na finansowanie bibliotek*, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7269/1/M\\_Jezińska\\_Srodowiskowe\\_funkcje\\_bibliotek\\_publicznych.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7269/1/M_Jezińska_Srodowiskowe_funkcje_bibliotek_publicznych.pdf).
- Majchrzak B., *Podmioty administrujące i ich organy*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, 2017, Lex.
- Masternak M., *Administracyjnoprawny status zakładu karnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 56.
- Perzyńska V., *Biblioteki i bibliotekarze w świetle zmian prawnych*, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9072/1/V\\_Perzynska\\_Biblioteki\\_i\\_bibliotekarze\\_w\\_swietle\\_zmian\\_prawnych.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9072/1/V_Perzynska_Biblioteki_i_bibliotekarze_w_swietle_zmian_prawnych.pdf).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2006.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1969.
- Ochendowski E., *Organy administracji niezespólonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1977.
- Piejko R., *Narodowy Zasób Biblioteczny – doświadczenia dziesięciu lat*, „Biblioteka” 2008, nr 12(21).
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1967.
- Szara K., *Finansowanie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego w gminach Podkarpacia*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 5.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

## Summary

### Municipal public library as an administrative entity

**Keywords:** administrative law, administrative establishment, public establishment, municipal public library.

The purpose of this article was to review the doctrinal statements on the administrative establishment and attempt to evaluate the municipal public library through the lens of the theory of the public establishment developed in administrative law. The research results in this work proved that this entity has all the characteristics of an administrative establishment. Accordingly, the library cannot be categorized as a state or local government body, and it has been shown that these entities are equipped with a personal and material substrate, carry out tasks of providing administration, exercise establishment authority, and have the power to establish administrative-legal relations. The analysis of the problem was carried out primarily based on Polish laws that contain regulations on the status of libraries, as well as case law and doctrine.

