



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 2882

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.218.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/195/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2025 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr XVIII/195/25 w sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 czerwca 2025 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr XVIII/195/25 stanowi art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którym *Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.*

Z przytoczonego przepisu wynika zatem, że Rada Miejska w Wolinie, jako organ prowadzący szkoły i przedszkole na terenie Gminy Wolin, uprawniona była do podjęcia uchwały określającej rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Szczegółowe kwestie w tym zakresie zostały uregulowane w załączniku do uchwały Nr XVIII/195/25, stanowiącym *Regulamin Funduszu Zdrowotnego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin.*

Co należy zaakcentować, uchwała w powyższym przedmiocie należy do aktów prawa miejscowego, wobec czego, jej postanowienia muszą spełniać wszystkie wymogi, jak stawiane są wobec aktów normatywnych. Przede wszystkim organ uchwałodawczy winien działać w granicach przyznanej delegacji, zaś jej przekroczenie bez wątpienia musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. Organy gminy mogą bowiem tylko tyle, na ile pozwala im przepis ustawy, w żadnym razie kompetencji nie można domniemywać.

Przystępując do oceny legalności uchwały Nr XVIII/195/25 zaznaczyć należy, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie mają przepisy ustawy o związkach zawodowych²⁾. Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy *organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.* Z kolei w art. 19 ust. 2 tej ustawy wskazano, że *organy władzy i administracji rządowej oraz organy*

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r., poz. 986 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 440).

samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Za reprezentatywne organizacje związkowe - w myśl art. 23 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁾ - uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 1¹ pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych;
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

Przywołane w art. 19 ustawy o związkach zawodowych organy są więc zobligowane kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, który spełnia określone w ww. unormowaniu kryteria, umożliwiając im w ten sposób przedstawienie opinii. W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, że organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Ilekroć zatem projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Niewątpliwie, badana uchwała, mieści się w kategorii ww. aktów prawnych bowiem oddziałuje na sferę stosunków pracy, wpływa na sytuację pracowników (nauczycieli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin), dotyczy ich praw, a więc związana jest z przedmiotem działania związków zawodowych. Wszystko to wskazuje, że po stronie organu stanowiącego Gminy istniał obowiązek przedstawienia projektu uchwały Nr XVIII/195/25 w sprawie *określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin* do zaopiniowania władzom statutowym organizacji związkowych.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny *obowiązek organów samorządu terytorialnego dotyczący zasięgnięcia opinii związków zawodowych o założeniach albo projektach aktów prawnych odnosi się tylko do tych spośród nich, które dotyczą określonego przedmiotu. Jest on wskazany w ustawie o związkach zawodowych przez generalne odesłanie, gdyż art. 19 ust. 1 tejże ustawy stanowi "o prawie opiniowania w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych". Zadania te wymienia art. 1 ust. 1, art. 4 i art. 6 wskazanej ustawy. Analiza zadań wymienionych w tych przepisach prowadzi do wniosku, że chodzi o reprezentację i obronę praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, obronę ich godności, interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych, tworzenia korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Zauważyć należy, że w ustawie o związkach zawodowych zadania te określone są tylko generalnie, a bardziej szczegółowe scharakteryzowanie zadań zawierają postanowienia statutowe związków zawodowych.*⁴⁾

Organ nadzoru w toku badania legalności uchwały Nr XVIII/195/25, celem ustalenia spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych, wystąpił z prośbą o informacje w tej sprawie.

³⁾ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.).

⁴⁾ Tak w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wolinie w piśmie z dnia 12 czerwca 2025r., znak: OAS.0711.30.2025.AŚl, oświadczył, że konsultacje z organizacjami związkowymi projektu uchwały zostały przeprowadzone ze wszystkimi reprezentatywnymi związkami zawodowymi działającymi w jednostkach, których uchwała dotyczy, tj.: ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego (należącym do OPZZ) oraz Niezależnym Samorządowym Związkiem Zawodowym „Solidarność”.

Tymczasem, aktualnie kryterium reprezentatywności spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych (informacja o związkach zawodowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zamieszczona jest na stronie <https://www.gov.pl/web/dialog/zwiazki-zawodowe>).

W związku z powyższym, wobec faktu, że z procesu opiniowania projektu uchwały Nr XVIII/195/25 wyłączono Forum Związków Zawodowych, akt ten należy uznać za obarczony istotną wadą prawną. Stosownie do treści uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. akt I PZP 2/93, *uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub o projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru czynności przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (...)*. W uzasadnieniu do ww. uchwały Sąd Najwyższy zaakcentował również, że *zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, wypadek, w którym świadomie i celowo pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej, jak tylko naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego*.

Ponadto, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1344/14 w *rozpoznawanej sprawie procedura opiniowania zaskarżonej uchwały przez właściwe organy reprezentatywnych związków zawodowych została w ogóle pominięta przy jej podejmowaniu. Procedura ta nie powinna być traktowana jako zbyteczna formalność, którą można pominąć bez poważniejszych konsekwencji. Jej zachowanie ma gwarantować rzeczywisty udział odpowiedniej, reprezentatywnej organizacji związkowej w kształtowaniu przyszłej regulacji prawnej dotyczącej interesów zawodowych i socjalnych pracowników, których związek reprezentuje*.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/195/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 28 maja 2025 r. w *sprawie określenia rodzaju świadczeń oraz warunków i sposobu ich przyznawania w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli szkół i przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wolin*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski