



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 6 marca 2026 r.

Poz. 1096

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.71.2026.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/201/2026 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Połczynie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XXII/201/2026 w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 lutego 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela<sup>1)</sup>, 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.*

Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju do podjęcia uchwały regulującej kwestie wynikające z cyt. wyżej regulacji. W wyniku badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/201/2026 stwierdzono – w pierwszej kolejności – że jej uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie cytowanego wyżej przepisu Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, albowiem zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli (zatrudnionych obecnie oraz po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne)

w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Połczyn-Zdrój, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot regulacji ww. aktu, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>2)</sup>, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>3)</sup>.

---

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

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 440 z późn. zm.).

<sup>3)</sup> 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.).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W myśl zaś ust. 2 tej regulacji organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami 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 społecznego - 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. 1<sup>1</sup> 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.

A zatem, przywołane w art. 19 ustawy o związkach zawodowych organy zobligowane są kierować założeniami 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). Zatem ilekroć 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.

Skoro więc uchwała jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup nauczycieli, czyli określenia dla nich rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania, w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych. W rezultacie ustalono, że organy Gminy Połczyn-Zdrój naruszyły ciężący na nich ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procesie legislacyjnym, albowiem projekt uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim reprezentatywnym organizacjom związkowym. Jak wynika z pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 19 lutego 2026 r., o wydanie opinii do projektu uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia wystąpiono jedynie do Związku Nauczycielstwa Polskiego.

Podkreślić należy, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające ze wskazanego przepisu jest niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągają się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że 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 XXII/201/2026 wyłączono Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Forum Związków Zawodowych, uchwała ta obciążona jest 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*.

Niezależnie od powyższego, zauważyć trzeba, że wadliwe pozostają również niektóre z zapisów regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Połczyn-Zdrój, stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XXII/201/2026.

W ramach nadanych przez ustawodawcę kompetencji nie mieszczą się postanowienia zamieszczone przez organ stanowiący Gminy Połczyn-Zdrój w § 11 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym *Rejestr złożonych wniosków i wydanych decyzji w sprawie przyznania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Połczyn-Zdrój, prowadzony będzie w Urzędzie Miejskim w Połczynie-Zdroju. Wzór rejestru stanowi załącznik nr 3 do niniejszego Regulaminu*. Dodatkowo, pkt IV Załącznika nr 1 do Załącznika do kwestionowanej uchwały, w którym zawarto wzór decyzji Burmistrza Połczyna-Zdroju przyznającej nauczycielowi świadczenie w ramach pomocy zdrowotnej, Załącznik nr 3 - wzór rejestru złożonych wniosków i wydanych decyzji w sprawie przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Połczyn-Zdrój.

Należy podkreślić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega w szczególności na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W odpowiedzi na skierowane do Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały Nr XXII/201/2026, Przewodniczący Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju wyjaśnił, że *Odnosząc się do oceny organu nadzoru dotyczącej przepisu § 11 ust. 1 oraz załącznika nr 3, wyjaśniam, że wskazany zapis ma na celu respektowanie postanowień § 7 ust. 1, zgodnie z którym pomoc zdrowotna przyznawana jest raz w danym roku budżetowym, a także postanowień § 3 ust. 2 pkt 7 i 8, określających częstotliwość korzystania z refundacji kosztów zakupu okularów oraz usług protetycznych. Prowadzony rejestr przyznawanej pomocy zdrowotnej pozwoli kontrolować częstotliwość korzystania ze świadczeń zdrowotnych przez nauczycieli, co umożliwi uniknięcie przyznania świadczenia niezgodnie z ww. przepisami. Wyjaśniam również, że zapis w załączniku nr 1 dotyczący decyzji burmistrza w sprawie przyznania bądź odmowy przyznania świadczenia został doprecyzowany w § 1 ust. 2 pkt 6 regulaminu, który stanowi, że przez decyzję burmistrza należy rozumieć rozstrzygnięcie w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania pomocy zdrowotnej, niebędące decyzją administracyjną w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*.

Ustosunkowując się do powyższego, wyjaśnić trzeba, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości prowadzenia przez organ wykonawczy Gminy Połczyn-Zdrój rejestru udzielonych świadczeń zdrowotnych, który umożliwi kontrolowanie częstotliwości korzystania ze świadczeń zdrowotnych przez nauczycieli. Jednakże, postanowienia uchwały dotyczące prowadzenia takiego rejestru mają charakter wewnętrzny - ich adresatem jest Burmistrz, nie zaś krąg odbiorców aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju zapisy stanowią o sposobie prowadzenia dokumentacji związanej z udzielaniem pomocy, polegającym na zbiorczym gromadzeniu informacji o przyznanych świadczeniach w tym zakresie. Podobnie, odnosząc się do postanowienia dotyczącego decyzji wydawanej przez organ wykonawczy oraz jej wzoru. Zapisy te nie rozstrzygają

merytorycznych kwestii dotyczących rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunków i sposobu ich przyznawania. Samo zawarte w regulaminie postanowienie, że decyzja burmistrza stanowi rozstrzygnięcie w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania pomocy zdrowotnej, niebędące decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego mieści się w przyznanej Radzie na mocy przepisu ustawy Karta Nauczyciela kompetencji, natomiast sformułowanie treści takiej decyzji należy do Burmistrza Połczyna-Zdroju.

Następnie, za wadliwe należy uznać wprowadzenie w „Oświadczeniu o sytuacji materialnej rodziny nauczyciela” stanowiącym Załącznik Nr 2 do regulaminu przyznawania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli sformułowania, o treści „*Świadoma(y) odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 §1 Kodeksu Karnego za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, oświadczam, że powyższe dane są zgodne ze stanem faktycznym, co potwierdzam własnoręcznym podpisem*”.

Zgodnie z art. 233 §2 Kodeksu karnego<sup>4)</sup> *warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie*. Brak pouczenia wyłącza zatem odpowiedzialność karną za czyn opisany w § 1 art. 233. W dalszej kolejności, także istotne jest, że w myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego *Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej*.

A zatem, w świetle powyższych regulacji, uzasadniony jest wniosek, że odebranie od osoby oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej jest dopuszczalne wówczas, gdy możliwość taką przewiduje przepis ustawy – nie zaś innego aktu, choćby miał on charakter powszechnie obowiązujący. W szczególności, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rygoru takiego nie może zastrzec w akcie prawa miejscowego, ponieważ do tego rodzaju działania nie został upoważniony.

Co ma zasadnicze znaczenie w przedmiotowej sprawie, prawodawca nie zastrzegł w ustawie Karta Nauczyciela, a więc akcie statuującym prawo do uzyskania przez nauczycieli pomocy zdrowotnej, aby wnioskodawca składał oświadczenie o sytuacji finansowej rodziny, pod rygorem odpowiedzialności karnej, przewidzianej w art. 233 §1 Kodeksu karnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/201/2026 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 28 stycznia 2026 r. *w sprawie określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunków i sposobu ich przyznawania*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r., poz. 383 z późn. zm.).