



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 8 stycznia 2026 r.

Poz. 134

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.440.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 stycznia 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 XXIX/288/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 8 grudnia 2025 r. w sprawie likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mającej swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin oraz dokonania zmiany Statutu Biblioteki Publicznej.

Uzasadnienie

W dniu 8 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr XXIX/288/25 w sprawie likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mającej swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin oraz dokonania zmiany Statutu Biblioteki Publicznej.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 17 grudnia 2025 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 2 i ust. 4 ustawy o bibliotekach¹⁾.

Stosownie do pierwszego z wymienionych wyżej przepisów *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek*. W myśl zaś art. 13 ust. 2 i ust. 4 ustawy o bibliotekach *organizator jest obowiązany na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu o połączeniu, podziale lub likwidacji biblioteki podać do publicznej wiadomości informację o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem*. Obowiązek ten dotyczy również zmiany statutu biblioteki w części dotyczącej zakresu działania i lokalizacji filii oraz oddziałów (ust. 2). *Połączenie, podział lub likwidacja biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej następuje po zasięgnięciu przez organizatora opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki*. Przepis ten stosuje się odpowiednio do filii bibliotecznych (ust. 4).

W uchwale Nr XXIX/288/25 organ stanowiący Gminy Wolin zdecydował o likwidacji z dniem 31 grudnia 2025 r. filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mających swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin.

W świetle przywołanych regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Wolinie do podjęcia uchwały w sprawie likwidacji filii ww. Biblioteki. Zaznaczyć jednak trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W toku badania legalności uchwały Nr XXIX/288/25 organ nadzoru ustalił, że nie został spełniony jeden z formalnych warunków skutecznej likwidacji filii bibliotecznych, jakim jest konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania związkom zawodowym, a tym samym

¹⁾ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2393).

Rada Miejska w Wolinie podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych²⁾.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o związkach zawodowych *organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego³⁾, 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 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*.

Z powyższych przepisów wynika, że przedmiotem opinii związków zawodowych są założenia lub projekty aktów prawnych – ale nie wszystkie, tylko te, które dotyczą zadań związków zawodowych. Choć pojęcie aktu prawnego nie zostało zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej, ani w doktrynie, to należy przyjąć za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie. Określenie jakiegoś aktu organu administracji jako aktu prawnego nie przesądza o jego charakterze, jest to po prostu konsekwencja oparcia działania organu administracji na przepisach prawa. Uchwały podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter – mogą to być akty prawa miejscowego, akty o charakterze indywidualnym organizacyjnym, akty administracyjne indywidualne, akty o charakterze norm prawa wewnętrznego, akty intencyjne, akty o charakterze personalnym – ale zawsze będą to akty prawne.

Tym samym wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, w tym uchwały dotyczące utworzenia, przekształcenia, likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej, muszą być uznane za akty prawne. Organy samorządu jako organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podejmowane przez nie akty, niezależnie od ich charakteru, są aktami prawnymi – wydanymi przez organ ustawowo do podjęcia takiej uchwały upoważniony, na podstawie określonych przepisów prawa materialnego i w trybie określonym ustawowo. Nie każda jednak uchwała organu samorządu będzie podlegała procedurze opiniodawczej. Z zakresu opiniowania wyłączone są bowiem uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nie objętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym, czy inne uchwały o charakterze stricte wewnętrznym i organizacyjnym. Oceniając, czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, nie mające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne mają związek z zadaniami związków zawodowych i wywołują skutki zewnętrzne, to należy je poddać opiniowaniu⁴⁾. Zatem, jeśli uchwała dotyczy bezpośrednio praw i interesów zatrudnionych pracowników i wpływa na uprawnienia ogółu mieszkańców, to podlega opiniowaniu przez związki zawodowe⁵⁾.

Wobec powyższego, konieczne jest ustalenie, czy uchwała w sprawie likwidacji wybranych filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mających swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin dotyczy zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych. 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

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

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 uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1146/16.

będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (o ile przepis szczególny nie będzie przewidywał innego trybu). Organizacje związków zawodowych uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego, czy też przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego⁶⁾. Związek zawodowy jest powołany bowiem do obrony praw wszystkich ludzi pracy, a nie tylko swoich członków.

Aktualnie kryterium reprezentatywności spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) oraz 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 tym miejscu warto przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁾, w którym Sąd przypomniał, że *związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych, reprezentuje osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6, a także broni ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych, a także współuczestniczy w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 1 ust. 1, art. 4, art. 6 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych)*.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała w sprawie likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mających swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin jest aktem prawnym, który dotyczy kwestii istotnych dla pracowników tych filii, wpływając bezpośrednio na ich prawa i interesy, w których zainteresowaniu leży przecież trwałość stosunku pracy pracowników jednostki, czy kwestia zmiany jej warunków. W takim przypadku zadaniem związku zawodowego jest zbadanie, właśnie w procedurze opiniodawczej, chociażby nowych warunków pracy oferowanych pracownikom likwidowanych filii oraz zbadanie przestrzegania praw pracowników w związku np. ze zmianą dotychczasowych obowiązków.

Uchwała w sprawie likwidacji ww. filii dotyczy spraw publicznych o znaczeniu społecznym, a ponadto jej przedmiot mieści się w sferze ustawowych zadań związków zawodowych. W konsekwencji uznać trzeba, że obowiązkiem organów Gminy Wolin było przedłożenie projektu tego aktu do zaopiniowania organizacjom związkowym w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Dodać przy tym należy, że opinia związku zawodowego o założeniach aktu prawnego nie jest wiążąca dla organu wydającego ten akt. Istotne jest jednak dopełnienie formalności i umożliwienie organizacjom związkowym realizacji ich ustawowego uprawnienia w zakresie konsultowania aktów prawnych.

W toku postępowania nadzorczego ustalono jednak, że powyższy warunek nie został spełniony⁸⁾. Tymczasem ze względów omówionych już w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w niniejszej sprawie organ jednostki samorządu terytorialnego miał obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkom zawodowym założeń projektu aktu prawnego w sprawie likwidacji filii bibliotecznych naruszył ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia związkom zawodowym współuczestnictwa w procesie prawodawczym.

Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie procedury podjęcia uchwały Nr XXIX/288/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 8 grudnia 2025 r. w sprawie *likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Wolin mającej swoje siedziby w miejscowości Troszyn i Ładzin oraz dokonania zmiany Statutu Biblioteki Publicznej*.

W związku z powyższym, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowego aktu.

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2586/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2329/13.

⁷⁾ Tak wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4622/21.

⁸⁾ Pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 22 grudnia 2025 r., znak: OAS.0711.41.2025.AŚl.

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