



Wojewoda Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.34.2026.AA

Szczecin, 27 stycznia 2026 r.

Rada Miejska w Chojnie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XIX/109/2025 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Centrum Informacji w Chojnie.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Chojnie podjęła uchwałę Nr XIX/109/2025 w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Centrum Informacji w Chojnie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 30 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. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹.

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. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych *jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.*

W uchwale Nr XIX/109/2025 organ stanowiący Gminy Chojnie zdecydował o likwidacji jednostki budżetowej Gminy Chojna pod nazwą Centrum Informacji w Chojnie.

Zaznaczyć jednak trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że przepisy zawarte w uchwale muszą być zgodne z przepisami prawa, zaś tryb jej podjęcia musi odpowiadać przewidzianym w ustawach bądź rozporządzeniach procedurom.

W toku badania legalności uchwały Nr XIX/109/2025 organ nadzoru ustalił, że nie został spełniony jeden z formalnych warunków skutecznej likwidacji jednostki budżetowej, jakim jest konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania związkom zawodowym, a tym samym Rada Miejska w Chojnie

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.).

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 projektami 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, które dotyczą zadań związków zawodowych. Oceniając prawidłowość procedowania nad uchwałą w sprawie likwidacji Centrum Informacji w Chojnie należało więc w pierwszym rzędzie ustalić, czy jest ona aktem prawnym, o którym mowa w cyt. przepisach ustawy o związkach 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 jednostki budżetowej, 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

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

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.).

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 Centrum Informacji w Chojnie 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 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).*

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.

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.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała w sprawie likwidacji Centrum Informacji w Chojnie jest aktem prawnym o likwidacji zakładu pracy i dotyczy kwestii istotnych dla pracowników tego zakładu wpływając bezpośrednio na ich prawa i interesy. Nieistotne

pozostaje – w świetle wyżej przedstawionej argumentacji, że w Centrum Informacji w Chojnie nie działała żadna organizacja związkowa. Badana uchwała dotyczy zadań związków zawodowych, bowiem w obszarze ich zainteresowania leży trwałość stosunku pracy pracowników likwidowanej jednostki, czy też kwestia zmiany ich pracodawcy. W takim przypadku zadaniem związku zawodowego jest zbadanie, właśnie w procedurze opiniodawczej, chociażby nowych warunków pracy oferowanych pracownikom likwidowanej jednostki oraz zbadanie przestrzegania praw pracowników w związku ze zmianą dotychczasowych obowiązków.

W konsekwencji uznać trzeba, że obowiązkiem organów Gminy Chojna 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 Centrum Informacji w Chojnie 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 XIX/109/2025 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 18 grudnia 2025 r. w *sprawie likwidacji jednostki budżetowej Centrum Informacji w Chojnie*.

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

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 upoważnienia
Wojewody Zachodniopomorskiego
Wicewojewoda Zachodniopomorski
I Wicewojewoda Zachodniopomorski
Bartosz Brożyński

⁸ Pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 15 stycznia 2026 r., znak: BRM.0711.1.2026.