WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 października 2026 r.

WP-I.4131.284.2026

Rada Miejska w Piastowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g."

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/201/2026 z dnia 29 września 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno" w Piastowie,* **w części**, tj. w zakresie, w jakim Rada Miejska w Piastowie rozpatrzyła w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postepowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.", skargę z dnia 27 sierpnia 2026 r. na działalność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno" w Piastowie, w odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia praw pracowniczych i dóbr osobistych.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 września 2026 r. Rada Miejska w Piastowie podjęła uchwałę Nr XXXII/201/2026 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno" w Piastowie*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2026 r. przy piśmie z dnia 1 października 2026 r. znak BR.0711.29.2026.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 229 pkt 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Piastowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 6 października 2026 r. znak: WP-I.4131.284.2026.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Z kolei zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Natomiast zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Przepis art. 229 k.p.a. stanowi generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych, o których mowa w art. 229 k.p.a. Wskazać należy, że uprawnienie organu stanowiącego gminy do rozpatrzenia skargi nie ma charakteru nieograniczonego. W świetle art. 223 k.p.a. organy samorządowe rozpatrują oraz załatwiają skargi w ramach swojej właściwości.

Organ nadzoru wskazuje, że postępowanie skargowe, stosownie do przepisów k.p.a. ma charakter uproszczony. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego, a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżania. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi. W przypadku, gdy organ uzna się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, zobowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego albo wskazać mu właściwy organ.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych zmierzających do ustalenia zasadności, czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia. Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

Kwestionowaną uchwałą Rada Miejska w Piastowie skargę z dnia 27 sierpnia 2026 r. na działalność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno” w Piastowie, wniesioną w związku podnoszonym naruszaniem praw pracowniczych i dóbr osobistych nauczyciela, uznała za niezasadną (§ 1 uchwały).

W treści uzasadnienia do uchwały wskazano, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że działania Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno" w Piastowie mieszczą się w przysługujących mu uprawnieniach kierowniczych i miały na celu dobro uczniów oraz zapewnienie prawidłowej organizacji pracy w szkole. Jednocześnie w uzasadnieniu zawarto pouczenie z art. 239 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Zdaniem organu nadzoru dokonana przez Radę Miejską w Piastowie ocena kwestii dotyczących naruszenia praw pracowniczych i dóbr osobistych doprowadziła do wkroczenia, w sposób nieuprawniony, w kompetencje innych organów i podmiotów właściwych tego typu sprawach.

W myśl art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795) dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Należy podkreślić, że katalog dóbr osobistych zawarty w przywołanym powyżej artykule jest katalogiem przykładowym, a nie zamkniętym. Oznacza to, że prawo cywilne chroni również inne niemajątkowe wartości, które są powszechnie uznane w społeczeństwie i ściśle związane z osobowością człowieka, jego integralnością oraz godnością.

Odnosząc się do kwestii naruszenia dóbr osobistych, wskazuję, iż zgodnie z art. 24 § 1 i § 2 ustawy Kodeks cywilny, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego albo zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (§ 1). Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych (§ 2).

Stosownie do brzmienia art. 448 ustawy Kodeks cywilny w razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę albo zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. W myśl przywołanych przepisów, oceny zarzutów w zakresie dotyczącym naruszenia dóbr osobistych dokonują sądy cywilne.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia także z kwestią dotyczącą praw pracownika. Zajęcie stanowiska przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rozpatrzenie skargi) w sprawie, która dotyczy kwestii pracowniczych nie mieści się w kompetencjach tegoż organu. Zagadnienie dotyczące praw pracowniczych zostało uregulowane w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.”. W sytuacji, gdy przedmiotem skargi są kwestie dotyczące spraw pracowniczych, organem właściwym do jej rozpatrzenia są co do zasady podmioty sprawujące nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, tj. Państwowa Inspekcja Pracy oraz sądy powszechne, zwane „sądami pacy”.

Zgodnie z art. 18^4 k.p. nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy (§ 1). Państwowa Inspekcja Pracy działa na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z późn. zm.). Stosownie do brzmienia art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy do zadań Państwowej inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych.

Z kolei „sądy pracy”, zgodnie z art. 262 k.p. rozstrzygają spory o roszczenia ze stosunku pracy (§ 1). Nie podlegają właściwości sądów pracy spory dotyczące ustanawiania nowych warunków pracy i płacy (pkt 1) oraz stosowania norm pracy (pkt 2).

Wskazać nadto należy, iż organ stanowiący gminy, w swej działalności uchwałodawczej, związany jest zasadą legalizmu, która wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Podkreślenia wymaga, że w przedmiotowej sprawie organ nadzoru dokonał analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady Miejskiej odnośnie właściwości i trybu rozpatrywania skargi (art. 227–240 k.p.a.). Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skargi, bowiem postępowania skargowe jest jednoinstancyjne. W ramach postępowania nadzorczego wojewoda może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi, a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12). W kontekście powyższego, odnieść należy się także do treści art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Na treść działania na podstawie przepisów prawa składają się: ustalenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, wyrażenie stanu faktycznego sprawy w języku normy prawnej oraz podciągnięcie tego stanu faktycznego pod treść normy prawnej i określenie praw i obowiązków stron postępowania. Oznacza to również przestrzeganie swojej właściwości przez te organy i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości, czego zabrakło w przedmiotowej sprawie.

Dodać nadto należy, że zgodnie z art. 240 k.p.a., gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisu k.p.a. (art. 3 § 1 i 2 k.p.a.) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów k.p.a., stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/201/2026 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 29 września 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 5 im. Zbigniewa Gęsickiego „Juno" w Piastowie* w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g., skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/