



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 maja 2025 r.

WP-S.4131.3.2025

Zarząd Powiatu Garwolińskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 333/89/2025 Zarządu Powiatu Garwolińskiego z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie rozwiązania umowy o pracę z Panem [REDAKTOWANE] – dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie.

Uzasadnienie

Na posiedzeniu w dniu 24 marca 2025 r. Zarząd Powiatu Garwolińskiego podjął uchwałę Nr 333/89/2025 w sprawie rozwiązania umowy o pracę z Panem [REDAKTOWANE] – dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie, dalej – *Uchwała*. Jako podstawę prawną aktu wskazano art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) – dalej: *ustawa o samorządzie powiatowym* lub *u.s.p.*, w związku z art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej – *Kodeks pracy* lub *K.p.*

W kolejnych dniach do Wojewody Mazowieckiego wpłynęły wystąpienia, kwestionujące tryb przyjęcia oraz treść *Uchwały*. Pismem z dnia 7 kwietnia 2025 r. organ nadzoru zwrócił się do Zarządu Powiatu Garwolińskiego o przestanie wyjaśnień oraz dokumentacji postępowania, poprzedzającego podjęcie przedmiotowego aktu. Wyjaśnienia wraz z *Uchwałą* zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu

11 kwietnia 2025 r. Dodatkowa dokumentacja wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 kwietnia 2025 r.

Na podstawie zgromadzonego materiału, pismem z dnia 24 kwietnia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że *Uchwała* została podjęta z naruszeniem art. 32 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie powiatowym* w związku z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.) - dalej: *Konstytucja RP*.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 *ustawy o samorządzie powiatowym* zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Z kolei w myśl art. 32 ust. 2 pkt 5 *u.s.p.* do zadań zarządu powiatu należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

W wykonywaniu tych zadań organy samorządu powiatowego są samodzielne. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że podejmowanie uchwał przez zarząd powiatu w sprawie zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, jest wydawaniem przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego aktów w sprawie z zakresu administracji publicznej, podlegających kontroli organów nadzoru oraz sądów administracyjnych. Uchwały te równocześnie wywierają skutki o charakterze personalnym z zakresu prawa pracy, które z kolei podlegają ochronie i kognicji sądów pracy, co jednak nie zmienia ich publicznoprawnego charakteru (*por.* wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r. sygn. akt I OSK 1084/13; z dnia 12 maja 2003 r. sygn. akt II SA/Łd 548/03 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 684/23; w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 1092/18; w Krakowie: z dnia 20 listopada 2012 r. sygn. akt III SA/Kr 626/12, z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1103/15).

W judykaturze podkreśla się również, że podstawy prawne, przesłanki oraz kryteria sądowej kontroli w tych dwóch różnych trybach są odmienne. Sąd administracyjny, kontrolując uchwałę dotyczącą odwołania kierownika danej jednostki organizacyjnej, bada zachowanie przez zarząd powiatu przewidzianych w przepisach wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej jako formy realizacji zadań publicznoprawnych powiatu, a więc aktu o publicznoprawnym charakterze. W tym postępowaniu przedmiotem badania jest zachowanie przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów, dotyczących aktu

zwolnienia dyrektora jednostki samorządowej, jako formy realizacji zadań publicznoprawnych powiatu, nie zaś ewentualne kwestie związane ze stosowaniem norm prawa pracy, do rozpatrzenia których właściwy jest sąd pracy (*por.* wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 800/16; z dnia 3 września 2013 r. sygn. akt I OSK 1084/13; z dnia 12 maja 2003 r. sygn. akt II SA/Łd 548/03 i przytoczone w powołanych wyrokach orzecznictwo).

Powyższe uwagi dotyczą także oceny legalności aktów dotyczących zatrudniania i zwalniania kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, dokonywanej przez organy nadzoru. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego okoliczność, że czynności związane z odwołaniem ze wskazanego stanowiska mają także skutki w sferze prawa pracy ma znaczenie dla dochodzenia roszczeń z nimi związanych, ale nie dla zakresu uprawnień nadzorczych wojewody. Brak takich roszczeń prowadziłby bowiem do sytuacji, w której w obrocie prawnym istniałby akt organu wykonawczego, mający formę publicznoprawną – uchwały – rażąco naruszający prawo, a zarazem *wyjęty spod nadzoru legalnościowego organów państwa* (*por.* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1084/13).

Przechodząc w dalszej kolejności do kwestii merytorycznych, wskazać należy, że uchwała podejmowana w oparciu o art. 32 ust. 2 pkt 5 *u.s.p.* nie jest decyzją administracyjną i w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że jedną z podstawowych gwarancji procesowych w każdym postępowaniu, toczącym się przed organami administracyjnymi, jest zapewnienie stronom przez te organy możliwości czynnego udziału w postępowaniu (*por.* wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r. sygn. akt II GSK 717/23, z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK 3116/19).

W ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że szczególny skutek aktu organu administracji publicznej, jakim jest odwołanie kierownika jednostki organizacyjnej powiatu (województwa) w trybie natychmiastowym, pociąga za sobą uznanie, że niezależnie od formy aktu i jego nazwy (decyzja, uchwała, zarządzenie), konieczne jest zawsze zapewnienie możliwości wypowiedzenia się przez zainteresowanego, którego dotyczy postępowanie na każdym jego etapie oraz należyte uzasadnienie podjętego aktu (*por.* wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 684/23, z dnia 4 listopada 2022 r. sygn. akt IV SA/Wr 210/22, w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 439/21).

Uwzględniając charakter prawny uchwały o zwolnieniu kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, obowiązek zapewnienia czynnego udziału stronie należy wyprowadzić z art. 2 *Konstytucji RP*, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 16 *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r., stanowiącego o prawie każdej jednostki do wysłuchania i złożenia wyjaśnień (*por.* wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 717/23; z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 494/20; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Łodzi z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 546/10; w Lublinie z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 609/11; w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 19/17 oraz we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 157/21).

Judykatura zwraca ponadto uwagę, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej prawo do obrony stanowi podstawową zasadę unijnego prawa, której integralną częścią jest prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu (*por.* wyroki: *Kamino International Logistics*, C 129/13, pkt 28; *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, pkt 42). Prawo do bycia wysłuchanym jest wymienione nie tylko w art. 47 i 48 *Karty Praw Podstawowych*, które gwarantują przestrzeganie prawa do obrony oraz prawo do rzetelnego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych, ale również w art. 41 *Karty*, który zapewnia prawo do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji obejmuje zwłaszcza prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące niekorzystnie wpłynąć na jego sytuację (wyroki: *Kamino International Logistics*, pkt 29; *Mukarubega*, pkt 43). To prawo oznacza również, że organ administracji zwraca należytą uwagę na przedstawione w ten sposób przez zainteresowanego uwagi, oceniając starannie i w sposób bezstronny wszystkie istotne elementy danej sprawy oraz uzasadniając decyzję w szczegółowy sposób (wyrok *Technische Universität München*, C 269/90, pkt 14) (*por.* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/ Wr 684/23).

Mając na uwadze przytoczone powyżej wskazania, zaczerpnięte z aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, należy opowiedzieć się za uwzględnieniem reguł wynikających z art. 2 *Konstytucji RP*, w odniesieniu do stosowania procedur władczych, nieuregulowanych bezpośrednio w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym także postępowań samorządowych, a więc także postępowania kończonego uchwałą opartą o art. 32 ust. 2 pkt 5 *u.s.p.* W postępowaniach tych, w zakresie w jakim określonych sytuacji

procesowych w przepisach szczególnych nie unormowano, nie ma podstaw do stosowania wprost przepisów ogólnej procedury administracyjnej. Nie powinno to jednak oznaczać pozbawienia stron tych postępowań podstawowych gwarancji procesowych.

Co istotne w niniejszej sprawie, orzecznictwo nie traktuje odmiennie sytuacji, w których dochodzi do rozwiązania stosunku pracy ze skutkiem natychmiastowym na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy. W wyroku z dnia 7 maja 2019 r. (sygn. akt III SA/Kr 186/19), dotyczącym uchwały odwołującej dyrektora szpitala powiatowego z przyczyn dyscyplinarnych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie potwierdził, iż skutkiem ustawowej regulacji przewidującej rozwiązanie umowy o pracę z kierownikiem jednostki organizacyjnej powiatu, poprzez podjęcie uchwały w trybie art. 32 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie powiatowym*, jest stosowanie w sprawie nie tylko przepisów prawa pracy, ale również zasad postępowania administracyjnego, zaś sądy administracyjne zwracają uwagę w szczególności na zapewnienie adresatom aktu prawa do czynnego uczestnictwa w postępowaniu i konieczność należytego uzasadnienia podejmowanych uchwał. *Zwalniany kierownik powinien więc być powiadomiony o prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz o możliwości wypowiedzenia się i złożenia dowodów* (por. wyrok NSA z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 544/10).

Podobnie w wyroku z dnia 20 października 2022 r. (sygn. akt II OSK 3116/19), Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że pozbawienie skarżącego (odwołanego w trybie dyscyplinarnym dyrektora szpitala powiatowego) czynnego udziału w postępowaniu oraz niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności, naruszyło standardy demokratycznego państwa prawnego, w którym każda ingerencja w sferę prawną adresata działań administracji wymaga szczegółowego i udokumentowanego uzasadniania.

W pełni utożsamiając się z przedstawioną powyżej argumentacją sądów administracyjnych, Wojewoda Mazowiecki stoi na stanowisku, że procedury o charakterze władczym, a do takich należy uchwała podejmowana na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 5 *u.s.p.*, nie mogą być oderwane od standardów konstytucyjnych, w tym wynikających z ustanowionej na mocy art. 2 *Konstytucji RP* zasady demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji stwierdzić należy, iż na organach powiatu, podejmujących uchwałę w sprawie odwołania kierownika jednostki organizacyjnej z zajmowanego stanowiska, ciąży obowiązek zapewnienia adresatowi uchwały prawa do czynnego uczestnictwa w postępowaniu oraz należytego uzasadnienia podejmowanej uchwały. Obowiązki powyższe nie doznają przy tym ograniczenia

również w przypadku, gdy odwołanie następuje ze skutkiem natychmiastowym, tj. na podstawie art. 52 *Kodeksu pracy*.

Jak wynika z materiału zgromadzonego w sprawie, w dniu 4 marca 2025 r. Zarząd Powiatu Garwolińskiego podjął uchwałę Nr 301/57/2025 w sprawie wystąpienia do Sejmiku Województwa Mazowieckiego o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z Panem [REDAKTED] [REDAKTED] [REDAKTED] – dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie, dalej – uchwała ws. zgody sejmiku. W uzasadnieniu uchwały wskazano, iż podstawą rozwiązania stosunku pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego lecz uzyskanie przez pracodawcę informacji o dopuszczeniu się przez pracownika ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych i naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem, co stanowi podstawę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. W treści uzasadnienia przedstawiono katalog naruszeń obowiązków określonych w umowie o pracę, będących podstawą do rozwiązania stosunku pracy. Zwrócono się również z prośbą o udzielenie odpowiedzi w terminie 14 dni od daty otrzymania wniosku, ze względu na konieczność zachowania terminu przewidzianego w art. 52 § 2 *K.p.* W dniu 4 marca 2025 r. Starosta Garwolińska skierowała również wniosek w tej sprawie do Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Pomimo doręczenia wniosku adresatowi w dniu 5 i 7 marca 2025 r., do dnia udzielenia wyjaśnień Wojewodzie Mazowieckiemu nie została podjęta stosowna uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika także, że do Pana [REDAKTED] [REDAKTED] wysłano zaproszenia na dwa kolejne posiedzenia Zarządu Powiatu Garwolińskiego w celu przyjęcia wyjaśnień w sprawie uchybień wskazanych w uzasadnieniu uchwały ws. zgody sejmiku. Zaproszenie na posiedzenie Zarządu Powiatu, przewidziane na dzień 20 marca 2025 r. o godz. 16:15 zostało wysłane w tym samym dniu, drogą mailową na oficjalne adresy szpitala, o godz. 11:56. Sekretariat SP ZOZ w Garwolinie bardzo szybko udzielił odpowiedzi, iż Dyrektor szpitala, w związku z nagłym zastąpieniem, udał się do lekarza i nie ma możliwości przekazania mu otrzymanej informacji o posiedzeniu Zarządu. Zaproszenie na posiedzenie Zarządu Powiatu wysłano także wiadomością SMS o godz. 12:10. Natomiast zaproszenie na kolejne posiedzenie Zarządu Powiatu, które zaplanowano na dzień 24 marca 2025 r. o godz. 16:30, wysłano w tym samym dniu 24 marca 2025 r., już tylko za pomocą wiadomości SMS, o godz. 13.59. Pan [REDAKTED] [REDAKTED] nie stawił się na żadne z posiedzeń.

W dniu 24 marca 2025 r. odbyło się posiedzenie Zarządu Powiatu Garwolińskiego, poświęcone m. in. kwestii rozwiązania umowy o pracę z Dyrektorem szpitala. W punkcie obrad, przewidującym wysłuchanie Pana [REDAKTED], jeden z członków Zarządu przedstawił ustną informację, iż do Przewodniczącego Rady Powiatu wpłynęło zwolnienie lekarskie Dyrektora. Starosta zaprzeczyła wówczas posiadaniu wiedzy na ten temat, wskazując, iż takie zwolnienie powinno wpłynąć do szpitala jako pracodawcy. W dalszej kolejności Zarząd Powiatu zapoznał się z opiniami Związków Zawodowych działających w SP ZOZ w Garwolinie w związku z zamiarem rozwiązania umowy o pracę z Dyrektorem SP ZOZ. Następnie Starosta poinformowała, iż około 3 tygodnie temu, niezwłocznie po podjęciu *uchwały ws. zgody sejmiku*, Sejmik Województwa Mazowieckiego otrzymał wniosek w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym [REDAKTED]. Sejmik obradował w ostatnich dniach na swoim posiedzeniu, jednak sprawy z wniosku Zarządu Powiatu Garwolińskiego nie było w porządku obrad. Sejmik nie jest też związany wskazanym we wniosku terminem zajęcia stanowiska.

Po przeanalizowaniu powyższych okoliczności w ramach przeprowadzonej dyskusji, Zarząd Powiatu Garwolińskiego większością głosów przyjął Uchwałę Nr 333/89/2025 Zarządu Powiatu Garwolińskiego z dnia 24 marca 2025 r. w *sprawie rozwiązania umowy o pracę z Panem [REDAKTED] – dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie*. Uchwała stanowi o rozwiązaniu stosunku pracy na stanowisku dyrektora SP ZOZ bez wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 *Kodeksu pracy* z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. Przyczyny rozwiązania umowy o pracę zostały przedstawione w uzasadnieniu do *Uchwały*, stanowiącym jej integralną część.

Odnosząc tak ustalone okoliczności faktyczne do przedstawionego powyżej stanu prawnego, stwierdzić należy, że wywiedzione w orzecznictwie sądowoadministracyjnym reguły nie zostały przez Zarząd Powiatu Garwolińskiego zachowane. Sposób procedowania w tej sprawie przez organ nastąpił *de facto* z pominięciem osoby zainteresowanej, tj. Dyrektora szpitala, przy braku realnej możliwości wypowiedzi co do zgłaszanych wobec niego zastrzeżeń. Z wyjaśnień oraz dokumentacji nadesłanej do organu nadzoru nie wynika, aby Pan [REDAKTED] miał faktyczną możliwość ustosunkowania się do stanowiska organu, w tym przedłożenia stosownych dokumentów na potwierdzenie swojej argumentacji. Zarząd Powiatu nie stworzył wystarczających warunków do wzięcia udziału w postępowaniu przez Dyrektora

SP ZOZ, zapoznania się przez niego ze stawianymi zarzutami, czy też uzupełnienia materiału dowodowego.

Z dokumentacji sprawy nie wynika przede wszystkim, aby Pan [REDAKCYJA] w jakikolwiek sposób został zapoznany, przed podjęciem kwestionowanej *Uchwały*, z treścią dokumentów związanych z jego sprawą, w tym z treścią podnoszonych pod jego adresem zarzutów. Zarząd Powiatu nie przedstawił bowiem potwierdzenia doręczenia *uchwały* ws. *zgody sejmiku*, do której treści odwoływał się następnie w dalszej korespondencji mailowej oraz SMS-owej z Dyrektorem szpitala.

Po drugie, z przedstawionej przez Zarząd Powiatu dokumentacji nie wynika, iż Pan [REDAKCYJA] został skutecznie powiadomiony o kolejnych posiedzeniach Zarządu w dniu 20 i 24 marca 2025 r., których porządek obrad przewidywał odebranie od niego ustnych wyjaśnień. Jeśli chodzi o wiadomość mailową z dnia 20 marca 2025 r., Zarząd praktycznie natychmiast po jej wysłaniu został powiadomiony o niemożności przekazania informacji Dyrektorowi, z powodu jego zasłabnięcia i udania się na wizytę lekarską. Jeśli chodzi natomiast o wysłane dwukrotnie wiadomości SMS, nie zawierają one potwierdzenia faktu odczytania wiadomości przez adresata. Na podstawie załączonych zrzutów ekranu można jedynie ustalić, iż Zarząd próbował skontaktować się z Panem [REDAKCYJA], wysyłając do niego wiadomości SMS. Fakt ten sam w sobie nie świadczy jeszcze o tym, że zaproszenie skutecznie dotarło do adresata i że mógł on swobodnie zdecydować, czy z zaproszenia skorzysta, czy też nie.

Wątpliwości budzi także krótki czas, który poprzedzał wysłanie zaproszeń na posiedzenia Zarządu Powiatu. W obu przypadkach wiadomości zostały wysłane z zaledwie kilkugodzinnym wyprzedzeniem, co w sytuacji braku wcześniejszego przedstawienia na piśmie listy zarzutów stawianych Dyrektorowi szpitala, znacznie utrudniało zebranie przez niego informacji i dokumentów, niezbędnych do zajęcia własnego stanowiska w sprawie i ewentualnego uzupełnienia materiału dowodowego.

Wskazać wreszcie należy, iż Zarząd Powiatu nie przedstawił racjonalnych powodów, dla których tak długo zwlekał z oficjalnym powiadomieniem Pan [REDAKCYJA] o podnoszonych wobec jego osoby zarzutach oraz wezwaniem do złożenia ewentualnych wyjaśnień. Jak wynika ze zgromadzonej dokumentacji, Zarząd był świadomy, iż prowadzone postępowanie doznaje ograniczenia czasowego, przewidzianego w art. 52 § 2 *Kodeksu pracy*, zgodnie z którym rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika nie może nastąpić po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności

uzasadniającej rozwiązanie umowy. Ze względu na wspomniany termin, w podjętej już w dniu 4 marca 2025 r. *uchwale ws. zgody sejmiku* sformułowano prośbę o przedstawienie stanowiska Sejmiku Województwa Mazowieckiego w terminie 14 dni.

Jakkolwiek wskazany przez Zarząd Powiatu termin nie wynikał z przepisów prawa, skutkiem czego nie miał mocy wiążącej wobec organu stanowiącego województwa, to w przypadku rozwiązania umowy o pracę z przyczyn dyscyplinarnych trudno nie przyznać żadnej wagi argumentowi, odwołującemu się do miesięcznego terminu wynikającego z art. 52 § 2 *K.p.* Niewątpliwie organ administracji publicznej, będący pracodawcą, jest związany wskazanym terminem i ma prawo, a nawet obowiązek, podejmować wszelkie prawem przewidziane środki, aby nie dopuścić do jego bezskutecznego upływu.

Z tego względu, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, nie budzi zastrzeżeń natury prawnej szybkie i sprawne postępowanie Zarządu Powiatu w odniesieniu do podjęcia *uchwały ws. zgody sejmiku*, jak również wskazanie w jej treści dość krótkiego, jak na organ kolegialny, terminu do przedstawienia stanowiska – to jest 14 dni.

W tak zarysowanym kontekście, nieuzasadniona pozostaje natomiast bierność Zarządu Powiatu w kwestii wezwania Dyrektora SP ZOZ, jako osoby bezpośrednio zainteresowanej, do złożenia wyjaśnień w przedmiocie formułowanych pod jego adresem zarzutów. Zarząd Powiatu zwlekał do ostatniego momentu z podjęciem działań, mających na celu umożliwienie Dyrektorowi czynnego udziału w prowadzonym wobec jego osoby postępowaniu. W efekcie nie stworzono warunków wystarczających do tego, aby Pan [REDAKTED] przedłożył wyjaśnienia czy to w formie pisemnej, czy chociażby ustnej. Zważywszy, iż jego stan zdrowia w dniu 20 marca 2025 r. uległ nagłemu pogorszeniu, Dyrektor z powodów obiektywnych mógł być już wówczas niezdolny do złożenia takich wyjaśnień osobiście.

Należy zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zwłaszcza w przypadku rozwiązania umowy o pracę w trybie natychmiastowym, jednoznacznie dopuszczono możliwość odebrania pisemnych wyjaśnień także od osoby niezdolnej do pracy ze względu na stan zdrowia. We wspomnianym powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 maja 2019 r. (sygn. akt III SA/Kr 186/19), wskazano wprost, iż *w sytuacji gdy skarżący przebywał na zwolnieniu chorobowym, nic nie stało na przeszkodzie, aby umożliwić mu przedstawienie stanowiska na piśmie co do stawianych mu zarzutów*. Stanowisko Sądu zaaprobował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2022 r. (sygn. akt II OSK 3116/19).

Zarząd Powiatu Garwolińskiego nie zdecydował się jednak na odpowiednio wczesne przedstawienie zarzutów Dyrektorowi SP ZOZ oraz wezwanie go do przedłożenia wyjaśnień, w czasie gwarantującym zachowanie miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 52 § 2 *Kodeksu pracy*. W efekcie czynności podjęte przez Zarząd Powiatu tuż przed upływem wskazanego terminu, a mające na celu odebranie wyjaśnień ustnych, okazały się spóźnione i jak wykazano powyżej – bezskuteczne.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego sposób procedowania w tej sprawie przez organ nastąpił z pominięciem osoby zainteresowanej i możliwości jakiegokolwiek wypowiedzi, co do zgłaszanych wobec niej zastrzeżeń. Zatem w sposób istotny naruszone zostały standardy działania administracji, wyznaczane zasadami demokratycznego państwa prawa. Stworzoną przez Zarząd Powiatu Garwolińskiego możliwość wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, a w konsekwencji możliwość obrony swych praw przez Dyrektora SP ZOZ, należy uznać za iluzoryczną. Jest to naruszenie elementarnych zasad proceduralnych w postaci niezapewnienia stronie odwoływanej czynnego udziału w postępowaniu, a co za tym idzie, uniemożliwienie lub utrudnienie przedstawienia przez nią swoich racji i argumentów oraz wypowiedzenia się co do dokumentów mających znaczenie w jej sprawie.

Wojewoda Mazowiecki nie neguje charakteru stosunku prawnego opartego na powołaniu i wynikających z niego skutków, jak również wynikającego z art. 52 § 1 pkt 1 *Kodeksu pracy* trybu rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia (ze skutkiem natychmiastowym). Jak wskazano powyżej, *Uchwała* wywiera również skutki o charakterze personalnym z zakresu prawa pracy, które podlegają ochronie i kognicji sądów pracy. Jednakże w tej sprawie istotne jest, że jedną ze stron tego stosunku prawnego jest podmiot będący organem administracji, co wymusza stosowanie względem niego wyższych standardów niż obowiązujące w relacjach prywatnoprawnych. Działania te winny być transparentne, wsparte na przepisach prawa i wywodzonych z nich normach, z poszanowaniem praw obywateli. Wynika to z powołanych zasad konstytucyjnych i wyprowadzanych z nich norm postępowania.

Organ nadzoru podkreśla, że nie wkracza w sferę decyzyjną organu administracji, nie bada także zasadności przesłanek, którymi kierował się organ, podejmując *Uchwałę*, co należy do ewentualnej kognicji sądu pracy. Zastrzeżenia dotyczą wyłącznie strony formalnoprawnej, zatem właściwego przeprowadzenia procesu administracyjnego. Zarząd Powiatu, podejmując uchwałę o charakterze władczym, uznał, że zachodzą okoliczności z art. 52 *Kodeksu pracy*, umożliwiające rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia, a zatem,

że zasadne jest rozwiązanie stosunku administracyjnoprawnego. Organ nadzoru nie kwestionuje tej kompetencji Zarządu Powiatu, ale wskazuje, że uprawnieniu organu musi towarzyszyć zagwarantowanie stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu oraz do rzetelnego uzasadniania podjętej uchwały. W obu tych aspektach *Uchwała* nie spełnia wymaganych standardów.

Przedstawiona przez Zarząd Powiatu dokumentacja nie wykazuje, aby Dyrektorowi SP ZOZ zapewniono realną możliwość wglądu i zapoznania się z poczynionymi ustaleniami oraz oficjalnego ustosunkowania się do nich (w tym podniesienia argumentów na własną obronę). W konsekwencji także treść uzasadnienia do kwestionowanej uchwały nie odnosi się w żaden sposób do ewentualnej argumentacji Dyrektora szpitala, która mogłaby być przez niego sformułowana, gdyby w ogóle zapewniono mu taką możliwość.

O ile uzasadnienie *Uchwały* zawiera listę naruszeń obowiązków wynikających z zawartej przez Dyrektora SP ZOZ umowy o pracę, to nie sposób odnaleźć w jego treści argumentów, potwierdzających fakt kwalifikowanego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, a także zawinionego działania osoby odwoływanej, które to elementy stanowią istotne przesłanki zastosowania trybu rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 *Kodeksu pracy*.

Uzasadnienie zakwestionowanej uchwały milczy ponadto na temat bezpośrednich przyczyn niezachowania wymogu zapewnienia czynnego udziału strony w procedurze administracyjnej skutkującej jej podjęciem, uniemożliwiając w ten sposób kontrolę legalności postępowania organów powiatu. Również w złożonych wyjaśnieniach Zarząd Powiatu nie przedstawił żadnych okoliczności, które wyłączyłyby obowiązek wysłuchania pracownika oraz rzetelnego, szczegółowego uzasadnienia podjętej uchwały w tym konkretnym przypadku.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, stwierdzone uchybienia proceduralne w zakresie trybu podejmowania i uzasadnienia kwestionowanej *Uchwały*, naruszają zatem prawo i to w sposób istotny. Stosownie do art. 79 ust. 1 *u.s.p.* uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 4 *u.s.p.* w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Przy czym do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego

poprzez wadliwą ich interpretację, ale także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Wskazując na powyższe, uznać należy, że uchwała Nr 333/89/2025 Zarządu Powiatu Garwolińskiego z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie rozwiązania umowy o pracę z Panem [REDAKTURA] – dyrektorem Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 2 Konstytucji RP i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługując skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/