



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 lipca 2025 r.

WP-I.4131.125.2025

Rada Miasta Sulejówek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/138/2025 Rady Miasta Sulejówek z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie rozpatrzenia skargi, w części dotyczącej rozpatrzenia skargi z dnia 16 kwietnia 2025 r. na działanie Dyrektora Zespołu Szkół Ponadpodstawowych w Sulejówku w zakresie zarzutów dotyczących stosowania mobbingu wobec skarżącej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 16 czerwca 2025 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr XVIII/138/2025 w sprawie rozpatrzenia skargi.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2025 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 18 czerwca 2025 r. znak BRM.0711.24.2025 r.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 18b ust. 1 u.s.g.

Stosownie do brzmienia art. 229 pkt 3 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,

z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*”, jednoznacznie wskazuje, że przywołana regulacja, stanowiąca generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych. Organ nadzoru wskazuje, iż uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi nie ma charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII k.p.a.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uroszczony. Skargi pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. 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 zaskarżenia. Obowiązuje jednakże zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Dodać należy, że przedmiotem skargi wniesionej w trybie przewidzianym w Dziale VIII k.p.a. 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 o czym stanowi art. 227 k.p.a. Instytucja skargi stanowi wyraz tzw. *actio popularis* tj. środka procesowego o charakterze powszechnym, z którego ma prawo korzystać bardzo szeroki krąg osób (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. R. Kędziory, Warszawa 2011, s. 948). Ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. a także innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika.

Działając wbrew przepisom prawa Rada Miasta Sulejówek postanowiła w trybie k.p.a. rozpatrzyć skargę z dnia 16 kwietnia 2025 r. na działania Dyrektora Zespołu Szkół Ponadpodstawowych w Sulejówku w zakresie zarzutów dotyczących stosowania mobbingu wobec skarżącej, uznając ją za bezzasadną w tym zakresie. W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały wskazano, że: „*Co do postawionego przez skarżącą zarzutu mobbingu zgodnie z przepisem art. 94³ §2 Kodeksu Pracy mobbingiem są „działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym*

i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników”. Z treści skargi nie wynika, aby tego typu działania/zaniechania były podejmowane wobec skarżącej. Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Dyrektora Zespołu Szkół Ponadpodstawowych w Sulejówku Komisja ustaliła, co następuje: (...) Z treści skargi nie wynika, aby działania lub zachowania mające znamiona mobbingu były podejmowane wobec skarżącej.”. Niewątpliwie, w uzasadnieniu do uchwały zawarto stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących stosowania mobbingu wobec skarżącej. Rozpatrzenie skargi w formie merytorycznego stanowiska oznacza, że organ stanowiący gminy nie tylko formalnie ją przyjął, ale również dokonał oceny jej treści, analizując jej zasadność i rozpoznał odnosząc się do meritum sprawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dokonał w przedmiotowej sprawie analizy podniesionych w skardze zarzutów w kontekście ich zasadności i ostatecznie rozpatrzył skargę uznając ją za bezzasadną.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta rozpatrzyła w ramach postępowania skargowego sprawę, dla której właściwy pozostaje tryb postępowania sądowego, czym istotnie naruszyła prawo, w tym art. 7 Konstytucji RP, definiujący zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013).

Dokonana przez Radę Miasta ocena dotycząca tego, czy w przedmiotowej sprawie zachowania czy działania stosowane wobec skarżącej nosiły znamiona mobbingu stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje sądu pracy i naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 743/15, który wypowiedział się w kontekście oceny prawidłowości przez organ stanowiący gminy kwestii dotyczących rozwiązania stosunku pracy, a więc kwestii z zakresu prawa pracy, w ramach postępowania skargowego.

Zagadnienie dotyczące mobbingu zostało uregulowane w art. 94³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 807). Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu pracodawca jest obowiązany przeciwdziałać mobbingowi. Mobbing oznacza działania

lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Pracownik, u którego mobbing wywołał rozstrój zdrowia, może dochodzić od pracodawcy odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Pracownik, który doznał mobbingu lub wskutek mobbingu rozwiązał umowę o pracę, ma prawo dochodzić od pracodawcy odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie odrębnych przepisów. Oświadczenie pracownika o rozwiązaniu umowy o pracę powinno nastąpić na piśmie z podaniem przyczyny, o której mowa w § 2, uzasadniającej rozwiązanie umowy.

Bez wątpienia rozpatrzenie skargi w zakresie zarzutu odnoszącego się do stosowania mobbingu w miejscu pracy, nie mieści się w ramach kompetencji organu stanowiącego gminy. Właściwym do rozpatrywania spraw o mobbing jest sąd pracy. Zgodnie z brzmieniem art. 262 § 1 ustawy Kodeks pracy spory o roszczenia ze stosunku pracy rozstrzygają sądy powszechne, zwane dalej „sądami pracy”.

W kontekście powyższego, odnieść należy się 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przypadku postępowania skargowego zasada jednotorowości proceduralnej oznacza, że: postępowanie skargowe może zostać wszczęte tylko wtedy, kiedy skarżący nie jest stroną postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego, a przedmiotem skargi nie są sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Taka sama zasada obowiązuje w przypadku innych postępowań, np. sądowych. Inaczej mówiąc, gdy przedmiotem skargi jest sprawa, która zgodnie z prawem jest załatwiana w formach procesowych pełnych, a więc w postępowaniu sądowym, to załatwiana jest ona w tych postępowaniach. Analiza przepisów k.p.a., prowadzi do wniosku, że czynności postępowania skargowego nie mogą zastępować regularnej procedury sądowej, administracyjnej, uwalniać od ich wymagań i rygorów, nie mogą podważać trwałości orzeczeń

sądowych czy decyzji administracyjnych. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest rozpatrzenie przez organ stanowiący gminy skargi, która dotyczy sprawy z zakresu prawa pracy. W przypadku, kiedy z treści uchwały bądź uzasadnienia do niej wynika, że rada gminy rozpatrzyła skargę w tym zakresie, do której rozpatrzenia nie była właściwa, i z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, organ nadzoru zobligowany jest wyeliminować taką uchwałę z obrotu prawnego jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa. Dodać należy, iż postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, wówczas gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego, a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa lub wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego.

Niewątpliwie kwestie objęte inkryminowaną uchwałą dotyczą spraw z zakresu prawa pracy, które nie podlegają kompetencji Rady Miasta, niebędącej organem odpowiedzialnym za ochronę praw pracowniczych. Rada nie jest zatem właściwa w sprawach skarg pracowników, które dotyczą naruszenia ich praw wynikających ze stosunku pracy.

Przepis art. 229 pkt 3 k.p.a. stanowiący podstawę prawną kwestionowanej uchwały statuuje zasadę pierwszeństwa ustawowych przepisów szczególnych przy określaniu właściwości organów do rozpatrywania skarg. Przywołany przepis pełni bowiem rolę pomocniczą, tj. znajduje zastosowanie dopiero wtedy, gdy brak jest przepisów odrębnych. Pierwszeństwo określania właściwości organu mają przepisy odrębne, a dopiero w przypadku braku takich przepisów zastosowanie ma art. 229 pkt 3 k.p.a. Właściwość organu wynika wprost z przepisu ustawy, albo wydanych na podstawie ustaw aktów wykonawczych. Przed wszczęciem postępowania organ winien jest zbadać swoją właściwość zarówno miejscową, jak i rzeczową, a także instancyjną. W przedmiotowej sprawie skarga nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Miasta, z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu. Zawarte w skardze zarzuty dotyczą bowiem spraw pracowniczych. W takiej sytuacji rada winna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi w opisanej części. A zatem w przedmiotowej uchwale powinna zostać należycie wyeksponowana kwestia niewłaściwości Rady Miasta.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1 - 2, str. 101 - 102).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Sulejówek w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

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/