WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 października 2026 r.

WP-I.4131.298.2026

Rada Gminy Leszno

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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Leszno z dnia 30 września 2026 r. Nr XXIX/210/2026 z dnia 30 września 2026 r. *w sprawie skargi na Dyrektora Przedszkola w Zaborowie.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2026 r. Rada Gminy Leszno podjęła uchwałę Nr XXIX/210/2026 *w sprawie skargi na Dyrektora Przedszkola w Zaborowie.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, 12 października 2026 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 interwencji stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, w związku art. 231 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Zgonie z art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Natomiast art. 231 ust. 1 k.p.a. stanowi, że jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Leszno zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 23 października 2026 r. znak: WP-I.4131.298.2026.

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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekazała skargę z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej. Zauważyć należy, że przedmiotem skargi wniesionej do Urzędu Gminy Leszno w dniu 8 lipca 2026 r., przekazanej do rozpatrzenia Radzie Gminy Leszno przez Wójta była skarga na Dyrektora Przedszkola w Zaborowie dotycząca: mobbingu, naruszenia dóbr osobistych oraz ochrony danych osobowych.

W ocenie organu nadzoru Rada przekazała organowi wykonawczemu w ramach postępowania skargowego sprawę, dla której właściwy pozostaje tryb odrębny, 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).

Zagadnienie dotyczące mobbingu zostało uregulowane w art. 94^3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2026 r. poz. 1245). 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. Zarzuty dotyczące mobbingu powinny być rozpatrzone przez sąd pracy lub Państwową Inspekcję Pracy. 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.

Bez wątpienia zarzut odnoszący 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".

Rada nie jest zatem właściwa w sprawach skarg pracowników, które dotyczą naruszenia ich praw wynikających ze stosunku pracy.

Kolejny zarzut w skardze odnosi się do naruszenia dóbr osobistych. 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.

Jeżeli chodzi o zarzut udostępniania informacji o zdrowiu, to w myśl art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Gwarancji tej nie można oderwać od ogólnych gwarancji prawa do prywatności, wywodzonych z art. 47 Konstytucji RP. W orzeczeniu TK dotyczącym prywatności TK potwierdził, że prawo do prywatności obejmuje również ochronę danych dotyczących obywatela (orzecz. TK z 24.6.1997 r., K 21/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 23). W tym samym duchu przyjęto, że prawo do prywatności jest gwarantowane w aspekcie ochrony danych osobowych przez art. 51 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 30 marca 2006 r., I OSK

628/05; wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 6 czerwca 2005 r., I OPS 2/05, wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 920/18).

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 5 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 518/14, *„że jednym z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego, jest konstytucyjna ochrona prywatności, w szczególności możność samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób (autonomia informacyjna jednostki) oraz możność samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). Autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3)”*. NSA zwrócił uwagę, że w sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności.

W zakresie zarzutów zawartych w skardze, dotyczących naruszenia danych osobowych organem właściwym jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Kwestię ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych reguluje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2019 r. poz. 1781, z późn. zm.). Ustawę tę stosuje się do ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w zakresie określonym w art. 2 i art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)), zwanego dalej „RODO”. Zgodnie z art. 9 ust. 1 RODO rozróżnia się dwie kategorie danych osobowych: dane zwykłe oraz dane wrażliwe. Do tych ostatnich należą w szczególności dane dotyczące zdrowia.

W art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy wskazano, że określa ona organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych oraz postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. W świetle art. 34 ust. 1 i 2 w związku z art. 60 ustawy Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest organem właściwym w sprawie nadzoru i ochrony danych osobowych, zaś postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych jest prowadzone przez Prezesa Urzędu.

Dodać należy, iż 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) 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 kodeksu, stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady Gminy odnośnie właściwości i trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (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).

Działając wbrew przepisom prawa Rada Gminy Leszno postanowiła w trybie k.p.a. przekazać skargę organowi wykonawczemu, który nie był organem właściwym w świetle zarzutów przedstawionych w skardze, a zatem uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 231 § 1 k.p.a., polegającym na przekazaniu skargi z naruszeniem przepisów o właściwości organu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/