



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 marca 2025 r.

WP-I.4131.33.2025

Rada Powiatu Otwockiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 92/XII/25 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 lutego 2025 r. w *sprawie rozpatrzenia skargi*.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Powiatu Otwockiego podjęła uchwałę Nr 92/XII/25 w *sprawie rozpatrzenia skargi*.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej: „u.s.p.” oraz art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Stosownie do brzmienia art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Rada powiatu, na podstawie powyższego przepisu może działać, o ile ma to miejsce w ramach wykonywania zadań powiatu i upoważnia do tego konkretny przepis ustawowy. Podstawa do podjęcia uchwały musi być skonstruowana w sposób wyraźny, a w żadnym wypadku podstawy tej nie można domniemywać.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 229 pkt 4 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także

kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2, jest rada powiatu.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uroszczony. Skargi i wnioski 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 (wnioskodawcy), 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.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2025 r. przy piśmie z dnia 3 marca 2025 r. znak: SRP.0008.03.2025.

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.

Analizując treść kwestionowanej uchwały, organ nadzoru uznał, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo. Zawiadomieniem z dnia 11 marca 2025 r. znak: WP-I.4131.33.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Kwestionowaną uchwałą Rada Powiatu Otwockiego skargę z dnia 11 września 2024 r. na działania p.o. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w zakresie nierównego traktowania pracowników pozostawiła bez rozpatrzenia, zaś w części dotyczącej braku pisemnej odpowiedzi na wniosek uznała skargę za zasadną, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do uchwały (§ 1 uchwały). Jak wynika z uzasadnienia do uchwały skarga objęta uchwałą wpłynęła do Rady Powiatu Otwockiego w dniu 11 września 2024 r. i dotyczyła nieudzielenia pracownikowi Powiatowego Urzędu Pracy na piśmie zgody na skorzystanie ze zwolnienia z pracy, w celu załatwienia spraw prywatnych. Wstępnie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przygotowała projekt uchwały w sprawie przekazania skargi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością Państwowej Inspekcji Pracy. Przedmiotowy projekt uchwały Komisja

przekazała w dniu 20 września 2024 r. do Zarządu Powiatu Otwockiego celem wyrażenia opinii, zgodnie z § 16 ust. 2 Statutu Powiatu Otwockiego. W dniu 30 września 2024 r. wpłynęła negatywna opinia Zarządu ze stanowiskiem, iż to Rada Powiatu Otwockiego jest właściwa do rozpatrzenia tej skargi. Rada Powiatu Otwockiego na sesji w dniu 28 października 2024 r. odrzuciła przedmiotowy projekt uchwały, uznając, iż skarga na nierówne traktowanie pracowników przez p.o. dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy powinna być rozpatrzona przez nowego dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy. W związku z powyższym zgodnie z § 39 ust. 6 Statutu Powiatu, Rada Powiatu Otwockiego skierowała skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem ponownej analizy, o czym została powiadomiona Skarżąca pismem z dnia 6 listopada 2024 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji dokonała ponownej analizy w oparciu o art. 229 pkt 4 k.p.a., uznając, że właściwym organem do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada powiatu.

Organ nadzoru wskazuje, iż działalność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego musi wynikać wprost i w sposób niezaprzeczalny z odpowiedniej delegacji ustawowej, nie może być zatem domniemywana czy nadinterpretowana. W treści uzasadnienia wskazano, że Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy informował Komisję o praktyce stosowanej, nieuregulowanej w Regulaminie Pracy. Polegała ona na zatwierdzaniu w sposób pisemny zgody na skorzystanie ze zwolnienia z pracy w celu załatwienia spraw prywatnych. Jednocześnie odmowa była przekazywana ustnie, a fakt negatywnego rozpatrzenia wniosku nie był nigdzie ewidencjonowany. Co istotne, na wzorze wniosku było wyłącznie miejsce na akceptacją wniosku. W przedmiotowej sprawie osoba wnosząca skargę nie uzyskała odpowiedzi na piśmie pomimo faktu, że po otrzymaniu ustnej odmowy złożyła wniosek w sekretariacie Powiatowego Urzędu Pracy i oczekiwała pisemnej odpowiedzi. Niestety nigdy to nie nastąpiło. Jak wynika z wyjaśnień dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, sprawa ta została już uregulowana w obowiązującym Regulaminie Pracy. Komisja stoi na stanowisku, że odpowiedź na pisemny wniosek Skarżącej o udzielenie zwolnienia od pracy w celu załatwienia spraw osobistych powinna być udzielona przez przełożonego pisemnie w sytuacji, gdy pracownik ponownie składa wniosek i wyraźnie tego oczekuje. Komisja wskazała, że zarzuty zawarte w skardze posiadają aspekty odnoszące się do uprawnień i obowiązków dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, wynikających z przepisów prawa pracy. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu do uchwały brak odpowiedzi na wystąpienie pracownika przez pracodawcę stanowi naruszenie art. 94 pkt 10 k.p., który stanowi,

że pracodawca jest zobowiązany do kształtowania zasad współżycia społecznego w zakładzie pracy. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że na dzień złożenia przez pracownika wniosku, którego skarga dotyczy w ww. Urzędzie obowiązywał Regulamin Pracy, który nie precyzował procedur w sytuacji negatywnego rozpatrzenia wniosku, jednakże regulował kwestie dotyczące zwolnienia z pracy w celu załatwienia spraw osobistych. Zgodnie bowiem z § 10 ust. 3 pkt 1 Regulaminu zwolnienia od pracy w celu załatwienia spraw osobistych udziela bezpośredni przełożony pracownika na jego pisemny wniosek. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały wniosek dotyczący wyjścia prywatnego nie wymagał wówczas adnotacji odmowy, przy czym aktualny Regulamin Pracy z dnia 27 listopada 2024 r. wprowadza obowiązek wpisania adnotacji w sprawie wyrażenia zgody lub niewyrażenia zgody przez przełożonego.

Członkowie Komisji zarekomendowali Radzie Powiatu uznanie za zasadną skargi w części dotyczącej braku pisemnej odpowiedzi, oraz pozostawienie bez rozpatrzenia skargi w zakresie nierównego traktowania pracowników. Ostatecznie Rada Powiatu przychyliła się do rekomendacji Komisji. W tym miejscu wskazać należy, że komisja skarg, wniosków i petycji jest ciałem wewnętrznym rady (i jej podległym) i nie ma względem niej jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego też powodu komisja ta może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania danej sprawy przez organ stanowiący powiatu. Skargi rozpatruje komisja zaś ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie należy bezsprzecznie do rady.

Niewątpliwie kwestie objęte inkryminowaną uchwałą dotyczą spraw pracowniczych, które nie podlegają kompetencji Rady Powiatu, 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.

Rada powiatu zajmuje co prawda pozycję nadrzędną nad organami wykonawczymi w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego i dlatego jest właściwa do rozpatrywania skarg na działalność organów wykonawczych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, jednakże właściwość ta sprowadza się wyłącznie do zakresu spraw własnych samorządu.

Przepis art. 229 pkt 4 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 o zakresie działania organów lub określających kompetencje nadzorcze lub zwierzchnictwo służbowe, umieszczonych w odrębnych ustawach lub k.p.a. Pierwszeństwo określania właściwości organu mają przepisy odrębne, a dopiero w przypadku braku takich przepisów

zastosowanie ma art. 229 pkt 4 k.p.a. Innymi słowy przy określaniu właściwości organu pierwszeństwo mają przepisy szczególne. 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 przypadku uznania się za organ niewłaściwy w sprawie, organ ma obowiązek podjęcia niezwłocznie działań mających na celu ustalenie organu właściwego. Przekazanie pisma do organu właściwego następuje w formie pisemnego zawiadomienia, które winno zostać skierowane do organu właściwego w sprawie a także powinno zawierać powody, dla których organ przekazujący sprawę uznał się za niewłaściwy oraz uznał właściwość innego organu. Zawiadomienie takie należy doręczyć wnoszącemu podanie.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z kwestią dotyczącą skargi w związku z naruszeniem praw pracownika wynikających ze stosunku pracy, która to skarga nie powinna zostać rozpatrzona przez Radę Powiatu, lecz przekazana do organu właściwego. Zajęcie stanowiska przez Radę Powiatu Otwockiego (rozpatrzenie skargi) w sprawie, która dotyczy kwestii pracowniczych nie mieści się w kompetencjach organu stanowiącego powiatu. Procedura, która pozwala na stwierdzenie czy doszło do naruszenia praw pracowniczych została określona w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277), zwanej dalej: „k.p.”. W sytuacji, gdy przedmiotem skargi są kwestie dotyczące wykonywania obowiązków przez kierownika jednostki organizacyjnej powiatu dotyczących spraw pracowniczych, organem właściwym do jej rozpatrzenia będą organy sprawujące nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, tj. Państwowa Inspekcja Pracy oraz sądy powszechne.

Zgodnie z art. 18⁴ 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). 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, 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).

W przedmiotowej sprawie skarga z dnia 11 września 2024 r. nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Powiatu Otwockiego, z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu. Zawarte w skardze zarzuty dotyczą bowiem relacji pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Rada Powiatu Otwockiego jako organ niewłaściwy do załatwienia skargi z dnia 11 września 2024 r., zobowiązana była przekazać skargę zgodnie z właściwością do organu sprawującego nadzór i kontrolę w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy.

W kontekście zarzutów dotyczących nierównego traktowania, wskazuję, iż kwestie te zostały uregulowane w k.p. Zgodnie z zasadą równego traktowania pracowników określoną w art. 11² k.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przywołany przepis k.p. wyraża zasadę równego traktowania wszystkich pracowników, którzy wypełniają jednakowo takie same obowiązki, w tym także ich prawo do równej płacy za równą pracę oraz prawo do takich samych świadczeń z tytułu jednakowego wypełniania takich samych zadań. Wprowadzenie do zapisów k.p. stosowanych regulacji prawnych dało Państwowej Inspekcji Pracy możliwość ingerencji w tę sferę relacji między pracownikami i pracodawcami, pod kątem przestrzegania przez pracodawców przepisów prawa pracy odnoszących się do równego traktowania. Działalność Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania nierównemu traktowaniu obejmuje zarówno czynności kontrolno - nadzorcze, jak i działania o charakterze prewencyjno-informacyjnym, kierowane do szerokiego grona odbiorców m.in. pracowników, czy pracodawców. Ponadto stosownie do brzmienia art. 18^{3a} § 2 k.p. równe traktowanie w zatrudnieniu oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób bezpośrednio lub pośrednio, z przyczyn określonych w § 1 przywołanego artykułu. Skargi dotyczące nierównego traktowania, nie powinny być rozpatrywane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czy pozostawiane bez rozpoznania, lecz co do zasady przekazane zgodnie z właściwością do organów właściwych do ich rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Również art. 6 k.p.a. 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 i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości, czego zabrakło w przedmiotowej sprawie.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 79 ust. 1 u.s.p. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu powiatu.

Konkludując powyższy wywód uznać należy, że każde działanie organu władzy publicznej nie mieszczące się w jego określonych prawem kompetencjach, a z takim działaniem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, nie może być uznane za zgodne z prawem. Z tego też względu uznać należy, iż stwierdzenie nieważności uchwały jest w pełni uzasadnione, co na mocy art. 80 u.s.p. wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Powiatowi, w świetle art. 85 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/