



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.45.2.2026.RJ1

Wrocław, 8 kwietnia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/221/2026 Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 13 listopada 2025 r. na działalność Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim na sesji w dniu 26 marca 2026 r. podjęła uchwałę nr XXX/221/2026 w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 13 listopada 2025 r. na działalność Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 27 marca 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 w związku z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy w związku z naruszeniem przepisów o właściwości tego organu do rozpatrzenia skargi oraz wkroczeniu w kompetencje sądu pracy.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

W § 1 ust. 1 uchwały nr XXX/221/2026 Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim postanowiła: „Uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 13 listopada 2025 r. (data wpływu 14 listopada 2025 r.) znak: OR.1510.2.2025 złożoną na działalność Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim.”. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 uchwały, „Uzasadnienie rozstrzygnięcia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.”. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały, „Dnia 14 listopada 2025 r. do Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim wpłynęło pismo datowane na 13 listopada 2025 r. zakwalifikowane jako skarga na działalność Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim w postaci dopuszczenia się zachowań mobbingowych wobec skarżącego. (...) W świetle analizy dokonanej przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji w oparciu o dostępne materiały i wyjaśnienia uzyskane od Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim wynika, że skarżący zgłaszał zachowania, które poczytywane były przez niego jako zachowania mające charakter mobbingu. W ślad za powyższym wskazać należy, że tutaj organ nie dysponuje obecnie narzędziami do jednoznacznej oceny czy opisywane zdarzenia powinny zostać ocenione jako niedozwolone i noszące znamiona zachowań mobbingowych. Mając powyższe na uwadze Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim stwierdziła, że nie dopatrzyła się powyższych nieprawidłowości w postępowaniu Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim, a które to stanowisko podziela tutaj. Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim w związku z czym uznaje się, że wniesiona skarga jest bezzasadna.”.

W ocenie organu nadzoru, przedstawiony w uzasadnieniu do uchwały stan faktyczny sprawy daje podstawy do uznania, że złożona skarga powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.).

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, że 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 jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu, ustalonej stosownie do przedmiotu skargi (por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 października 2025 r., sygn. akt II SAB/Wa 673/25). 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 w innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika.

Działając wbrew przepisom prawa Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim postanowiła w trybie k.p.a. rozpatrzeć skargę z dnia 13 listopada 2025 r. na działalność Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim w zakresie zarzutów dotyczących stosowania mobbingu wobec skarżącego, uznając ją za bezzasadną. W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały wskazano m.in., że: „*W ślad za powyższym wskazać należy, że tut. organ nie dysponuje obecnie narzędziami do jednoznacznej oceny czy opisywane zdarzenia powinny zostać ocenione jako niedozwolone i noszące znamiona zachowań mobbingowych. Mając powyższe na uwadze Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim stwierdziła, że nie dopatrzyła się powyższych nieprawidłowości w postępowaniu Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Kamieńcu Żąbkowickim, a które to stanowisko podziela tut. Rada Miejska w Kamieńcu Żąbkowickim w związku z czym uznaje się, że wniesiona skarga jest bezzasadna.*”. Niewątpliwie, w uzasadnieniu do uchwały zawarto stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących stosowania mobbingu wobec skarżącego. 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 Miejska 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 oraz wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1453/09).

Dokonana przez Radę Miejską ocena dotycząca tego, czy w przedmiotowej sprawie zachowania czy działania stosowane wobec skarżącego 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. 277 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu pracodawca jest obowiązany przeciwdziałać mobbingowi (§ 1). Mobbing oznacza 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 (§ 2). Pracownik, u którego mobbing wywołał rozstrój zdrowia, może dochodzić od pracodawcy odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę (§ 3). 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, ustalone na podstawie odrębnych przepisów (§ 4). Oświadczenie pracownika o rozwiązaniu umowy o pracę powinno nastąpić na piśmie z podaniem przyczyny, o której mowa w § 2, uzasadniającej rozwiązanie umowy (§ 5).

Bez wątpliwości 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 (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 744/15). 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 przedmiotową uchwałą nr XXX/221/2026 dotyczą spraw z zakresu prawa pracy, które nie podlegają kompetencji Rady Miejskiej, 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. Sprawy dotyczące obowiązku zapobiegania mobbingowi, roszczeń pracowników wynikających z mobbingu są sprawami z zakresu prawa pracy, co wynika bezpośrednio z art. 94³ § 1 - 5 oraz pośrednio z art. 94 pkt 4 i 10 Kodeksu pracy (tak w postanowieniu Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 marca 2024 r., sygn. III PSKP 8/23). W zależności od stanu faktycznego ustalonego w indywidualnej sprawie, kwestie te są przedmiotem ustaleń i oceny dokonywanej przez sąd powszechny (zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. III PSKP 13/23).

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 powinien zbadać swoją właściwość zarówno miejscową, jak i rzeczową, a także instancyjną. W przedmiotowej sprawie skarga nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Miejską, z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu. Zawarte w skardze zarzuty dotyczą bowiem spraw pracowniczych. W takiej sytuacji Rada Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim powinna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności uchwały nr XXX/221/2026 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska