



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr LXIX/544/24 Rady Gminy Gromadka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r., działając na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Gromadka podjęła uchwałę Nr LXIX/544/24 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na nieuprawnionej odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, w sytuacji gdy zamiar rozwiązania stosunku pracy z radnym nie jest związany z pełnioną przez niego funkcją radnego Rady Gminy Gromadka.**

Pismem z dnia 22 lutego 2024 r. p.o. Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu zwrócił się do Rady Gminy Gromadka z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Krzysztofem Królem, zatrudnionym na podstawie powołania na stanowisku Nadleśniczego Nadleśnictwa Węgliniec, wykonującym równolegle mandat radnego Gminy Gromadka.

Wnioskujący oświadczył we wniosku, że odwołanie Pana Krzysztofa Króla ze stanowiska nie jest związane z wykonywaniem przez niego mandatu radnego.

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gmina Gromadka podjęła uchwałę Nr LXIX/544/24, w której odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że wniosek był w dniu 25 marca 2024 r. przedmiotem wspólnych prac Komisji Kultury (...) oraz Komisji Budżetu. Jak wynika z uzasadnienia uchwały, swoje stanowisko Rada Gminy Gromadka oparła stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r. (sygn.. akt II OSK 2620/20) stwierdził, że *„Tylko w jednej sytuacji, opisanej w art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, rada nie może swobodnie decydować o wyrażeniu albo niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, lecz musi odmówić udzielenia tej zgody. We wszystkich pozostałych sytuacjach swobodna uznaniowa decyzja należy tylko do niej.”*

Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym „rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. Z przepisu tego wynika, że pracodawca radnego gminy jeszcze przed złożeniem oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy zobowiązany jest wystąpić do rady gminy, której pracownik - radny jest członkiem, by uzyskać zgodę tego organu na dokonanie czynności rozwiązania stosunku pracy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że konieczność uzyskania zgody pracodawcy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy stanowi jeden ze środków zapewnienia radnemu swobodnej i nieskrępowanej możliwości wykonywania mandatu.

Zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie nie budzi sporów stanowisko, że w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu – rada gminy zobligowana jest odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Teza ta wynika wprost z brzmienia przepisu art. 25 ust. 2 ustawy. Ustawodawca milczy natomiast co do tego, jakimi przesłankami powinna się

kierować rada gminy, udzielając lub odmawiając udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W tym temacie, organ nadzoru podziela pogląd, który w ostatnich latach jest zdecydowanie dominujący w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, zgodnie z którym **podstawą do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy mogą być jedynie te zdarzenia, które są związane z wykonywaniem przez radnego mandatu** (tak NSA w wyroku z 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21; z 31 maja 2021 r., III OSK 3615/21; z 20 grudnia 2022 r., III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21, z 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21). Należy bowiem zauważyć, że ochrona stosunku pracy radnego ma na celu umożliwienie radnym, ze względu na szczególną rolę, jak najskuteczniejszego i najbezpieczniejszego sprawowania funkcji. Bezpośrednim następstwem tej ochrony jest ograniczenie swobody pracodawcy, w rozwiązaniu stosunku pracy z radnym bez wcześniejszego uzyskania zgody rady lub sejmiku. Ograniczenie nie ma jednak charakteru bezwzględnie. Celem bowiem tej szczególnej regulacji ingerującej w istniejący między pracodawcą a radnym stosunek pracy, nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego wynikających z przepisów prawa pracy, a tym samym pozbawiając pracodawcę możliwości rozwiązania lub zmiany takiego stosunku pracy.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, łączne zastosowanie dyrektyw wykładni językowej i systemowej do obu zdań przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. prowadzi do wniosku, że rada gminy ma obowiązek udzielić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w każdym przypadku, za wyjątkiem sytuacji gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są okoliczności związane z wykonywaniem mandatu radnego (wyrok NSA z 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21; tak też WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 6 kwietnia 2023 r., II SA/Bk 71/23; WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 czerwca 2023 r., II SA/Bd 1137/22; WSA w Lublinie w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r., III SA/Lu 142/23; WSA w Kielcach z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 299/21; WSA w Poznaniu z dnia 17 marca 2021 r., II SA/Po 5/21).

W tym kontekście warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. (II OSK 3133/13) w którym zauważył, że skoro celem regulacji art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest zapewnienie radnemu swobodnego sprawowania mandatu, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy, to rada powiatu podejmując uchwałę w przedmiocie wyrażenia zgody na zwolnienie, nie powinna ingerować w prawo pracodawcy do rozstania się z pracownikiem, gdy ma to uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Ochrona stosunku pracy radnego jest uzasadniona wyłącznie w sytuacji, gdy zostanie udowodnione, że do rozwiązania stosunku pracy nie doszłoby, gdyby pracownik nie posiadał mandatu radnego. Tak więc w każdym przypadku niewyrażenia zgody przez radę powiatu na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powinno być wykazane, że wykonywanie przez pracownika mandatu radnego, choćby w najmniejszym stopniu, determinuje decyzję pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę. Z kolei NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (II OSK 1714/18) zważył, że „Rada, co wymaga podkreślenia, nie posiada uprawnień do tego, aby działając w trybie przydanych jej mocą art. 22 ust. 2 u.s.p. kompetencji, oceniać konieczność czy zasadność ruchów personalnych podejmowanych przez pracodawcę. Rada winna się jedynie skupić na zbadaniu istnienia związku pomiędzy planowanym zwolnieniem, a wykonywaniem mandatu przez radnego, co w niniejszym postępowaniu właściwie zrealizowała. Możliwość odmowy udzielenia zgody przez radę, uzależniona jest wyłącznie od istnienia związku pomiędzy planowanym zwolnieniem z pracy, a wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego. Czytając przepis a contrario, brak takiego związku uniemożliwia radzie odmówienia żądanej zgody. Celem art. 22 ust. 2 u.s.p. jest jedynie zapewnienie radnemu nieskrępowanej możliwości prezentowania własnych poglądów w trakcie pełnienia mandatu, a nie bezwzględna ochrona jego stosunku pracy. Celem tym nie jest zapewnienie radnemu nieusuwalności z pracy jaką wykonuje, gdyż to stawiałoby go ponad prawami innych pracowników będących w tożsamej sytuacji, godząc tym samym w zasadę równości”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe stanowisko z całą pewnością znajduje również zastosowanie na gruncie ustawy o samorządzie gminnym.

Przekonującej argumentacji za wskazanym powyżej stanowiskiem dostarcza również piśmiennictwo. Wskazuje się w nim, że w przypadkach, w których rozwiązanie stosunku pracy nie ma związku z wykonywaniem mandatu radnego, cecha sprawowania tej funkcji traci przymiot istotności, uzasadniający dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej pracowników (radnych i niebędących radnymi) w zakresie rozwiązania stosunku pracy. W systemie prawa nie można bowiem znaleźć innych niż swoboda wykonywania mandatu i sprawność działania samorządu powiatu prawnie chronionych celów, usprawiedliwiających jakąkolwiek dyferencjację. Jeśli zaś rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie pozostaje w związku

z wykonywaniem jego mandatu - udzielenie ochrony radnemu stanowi wyłącznie uczynienie z unormowania przewidzianego w art. 22 ust. 2 ustawy "mechanizmu ponadstandardowej gwarancji sytuacji materialnej radnego - pracownika" (S. Gajewski, Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 7.10.2008 r., III SA/Lu 247/08).

W tym miejscu warto przytoczyć pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 21 marca 2023 r. (III OSK 2007/21): „Ponadto należy wskazać, że uzasadnienie uchwały w sprawie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powinno obejmować ustalenie określonych faktów, wykładnię przepisów i wnioskowanie. Najważniejszą jego częścią jest uzasadnienie faktyczne, które w szczególności powinno zawierać wskazanie tych faktów, które rada gminy uznała za decydujące dla wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym lub jej odmowy, a także przyczyn, dla których inne okoliczności stanu faktycznego nie zostały uznane za relewantne dla rozstrzygnięcia. Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania do państwa, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., (III OSK 410/06)).”

Jak słusznie również zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 lutego 2024 r. (III SA/Wr 339/23) – „W każdym przypadku niewyrażenia zgody przez radę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym należy wykazać, że wykonywanie przez pracownika mandatu radnego, choćby w najmniejszym stopniu, determinuje decyzję pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę.”

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że z uwagi na lakoniczność wskazań pracodawcy Rada nie jest w stanie ustalić zasadności twierdzeń pracodawcy, iż jego działanie nie jest związane z okolicznościami związanymi z działalnością społeczną i polityczną radnego. Tym samym, podejmując kwestionowaną uchwałę Rada Gminy – z jednej strony nie dała wiary oświadczeniu pracodawcy, że zamiar odwołania Pana Krzysztofa Króla ze stanowiska Nadleśniczego Nadleśnictwa Węgliniec nie jest związany z wykonywaniem przez niego mandatu radnego, a z drugiej – nie wykazała, że przyczyny zamiaru rozwiązania stosunku pracy z radnym taki związek mają.

Jednocześnie w uzasadnieniu wskazano, że *„obowiązkiem Rady jest wyrażenie wiążącego stanowiska co do zgody lub braku zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym”* oraz, że *„co do zasady Rada nie ma możliwości oceny prawdziwości wskazań pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z radnym, albowiem należy to do Sądu Pracy.”* W tym miejscu wskazać należy, że organ nadzoru podziela to stanowisko. Skoro zatem Rada Gminy nie ma możliwości oceny leżących po stronie pracodawcy powodów uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z radnym – uzasadnieniem uchwały, mocą której Rada Gminy odmawia wyrażenia zgody na dokonanie tej czynności, nie może być okoliczność, że pracodawca nie wskazał w swoim wniosku – innych aniżeli związanych z wykonywaniem mandatu radnego – powodów uzasadniających zamiar rozwiązania stosunku pracy.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Gromadka w sposób nieuprawniony odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W ocenie organu nadzoru Rada w żaden sposób nie wykazała, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego, tym samym odmowa przez nią wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozbawiona była podstaw prawnych. Podstawą do takiego działania Rady mogą być bowiem tylko zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, a wystąpienie takich okoliczności musi bezwzględnie zostać wykazane w treści uzasadnienia uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Maciej Awizeń**