



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.187.1.2024.MC

Wrocław, 28 marca 2024 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr LXXIV/378/2024 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r., działając na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę Nr LXXIV/378/2023 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 marca 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 Powiatu w Środzie Śląskiej.**

Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Mariuszem Wojewódką, Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, wykonującym równolegle mandat radnego Powiatu Średzkiego. Konieczność rozwiązania stosunku pracy z Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska została we wniosku umotywowana faktem utraty zaufania, u której podstaw leżą zastrzeżenia dotyczące pracy Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (niedostateczny nadzór oraz brak dostatecznych działań w obszarze gospodarki odpadami) oraz okolicznością jego dodatkowej działalności zarobkowej – w okresie zajmowania stanowiska Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – w podmiotach prawa handlowego, polegającej na pełnieniu funkcji członka rad nadzorczych spółek komunalnych, których udziałowcem są organy jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, dodatkowa działalność zarobkowa Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska może pozostawać w sprzeczności z jego obowiązkami, czy też budzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Jednocześnie, Wojewoda Dolnośląski oświadczył we wniosku, że podstawą rozwiązania stosunku pracy z Panem Mariuszem Wojewódką nie pozostają zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Wskazał, że Pan Mariusz Wojewódka, zarówno będąc na stanowisku Zastępcy Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, jak również Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, mógł wykonywać obowiązki radnego bez ograniczeń ze strony pracodawcy, korzystał też w pełni z uprawnień wynikających z faktu objęcia mandatu radnego.

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę Nr LXXIV/378/2024, w której odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W uzasadnieniu uchwały wskazała, że w dniu 13 marca 2024 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu zapoznała się z wnioskiem. Podczas prac Komisji pojawiły się pewne wątpliwości dotyczące zasadności opisanej we wniosku przyczyny rozwiązania stosunku pracy z radnym powiatowym, mianowicie wynikającej z braku zaufania.

Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu 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 powiatowego jeszcze przed złożeniem oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy zobowiązany jest wystąpić do rady

powiatu, 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 powiatu zobligowana jest odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Teza ta wynika wprost z brzmienia przepisu art. 22 ust. 2 ustawy. Ustawodawca milczy natomiast co do tego jakimi przesłankami powinna się kierować rada powiatu, 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 ocenie organu nadzoru, powyższe stanowisko z całą pewnością znajduje również zastosowanie na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym.

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”.

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, uzasadniając 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, Głosa do wyroku WSA w Lublinie z 7.10.2008 r., III SA/Lu 247/08).

W przedmiotowej sprawie, co istotne zwraca uwagę fakt, że uzasadnienie uchwały jest bardzo lakoniczne. W uzasadnieniu Rada w istocie nie wykazała czym się kierowała odmawiając zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Wskazała jedynie, że podczas prac Komisji pojawiły się pewne wątpliwości dotyczące zasadności opisanej we wniosku przyczyny rozwiązania stosunku pracy z radnym powiatowym, mianowicie wynikającej z braku zaufania. Jednocześnie nie sprecyzowała, na czym polegały te „pewne wątpliwości”. W uzasadnieniu uchwały Rada Powiatu w żadnym stopniu nie wykazała, że przyczyny zamiaru rozwiązania stosunku pracy z radnym mają związek z pełnioną funkcją radnego powiatowego. Taki sposób uzasadnienia kwestionowanej uchwały nie pozwala na jakąkolwiek ocenę, czym kierowała się Rada Powiatu oceniając wniosek o wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. W szczególności brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia związku między uzasadnieniem wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a stanowiskiem samej Rady odmawiającym wyrażenia takiej zgody.

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. Z przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. wynika zatem, że motywy pracodawcy ww. zakresie, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być szczegółowo badane, ponieważ od tych ustaleń zależy stanowisko rady w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z powodu zdarzeń związanych z wykonywaniem przez radnego mandatu. Motywy, jakimi kierowała się rada, powinny wynikać z uzasadnienia uchwały. Uchwała rady gminy w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie może być bowiem podjęta w sposób abstrahujący od motywów podanych przez pracodawcę, jak również winna ona być uzasadniona w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów, jak również mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy.”. Pogląd ten, choć sformułowany w odniesieniu do ustawy o samorządzie gminnym, pozostaje aktualny także na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu w Środzie Śląskiej 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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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

**Maciej Awizeń**