



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR PN-N.4131.186.4.2025.MS6

Wrocław, 27 czerwca 2025 r.

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr XVI/103/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Strzelińskiego.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 czerwca 2025 r., działając na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu Strzelińskiego podjęła uchwałę Nr XVI/103/25 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Strzelińskiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2025 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej 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 Strzelińskiego, ale wynika z naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.**

Uchwała Rady Powiatu Strzelińskiego została podjęta, jako realizacja uprawnienia z art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym „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, po wystąpieniu w tej sprawie pracodawcy radnego do Rady Powiatu.

W imieniu pracodawcy - Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Dyrektor Generalny Urzędu zwrócił się pismem z dnia 14 maja 2025 r. do Rady Powiatu Strzelińskiego o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Pawłem Laszczyńskim, zatrudnionym na stanowisku Eksperta w Biurze Administracji i Logistyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, wykonującym równolegle mandat radnego Rady Powiatu Strzelińskiego. Konieczność rozwiązania stosunku pracy wskazano we wniosku, motywując ją faktem rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych.

Pracodawca wskazał, że m.in. w dniach 16 maja 2024 r., 13 czerwca 2024 r., 26 września 2024 r., 1 października 2024 r., 5 listopada 2024 r., 28 listopada 2024 r., 3 grudnia 2024 r., 7 stycznia 2025 r., 4 marca 2025 r., 8 kwietnia 2025 r. oraz 6 maja 2025 r. Pan Paweł Laszczyński zgłaszał pracodawcy mailowo o godz. 16:00 zakończenie pracy, wykonywanej na jego rzecz zdalnie, uczestnicząc w tym czasie stacjonarnie w sesjach Rady Powiatu Strzelińskiego w Starostwie Powiatowym w Strzelinie, a więc także poza wskazanym pracodawcy miejscem wykonywania pracy zdalnej. Pracodawca wskazał ponadto, że pracownik - radny pobierał wynagrodzenie za czas, w którym nie świadczył faktycznie pracy na rzecz Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Jednocześnie, Dyrektor Generalny Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu oświadczył we wniosku skierowanym do Rady, że nie ograniczał pracownikowi wykonywania obowiązków radnego, a Pan Paweł Laszczyński mógł korzystać w pełni z uprawnień wynikających z faktu objęcia mandatu.

W odpowiedzi na wniosek pracodawcy, na sesji w dniu 3 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Strzelińskiego podjęła uchwałę Nr XVI/103/25, w której odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Strzelińskiego.

W tym miejscu dodać należy, iż sam zainteresowany radny, którego dotyczył bezpośrednio wynik głosowania, brał udział w głosowaniu nad uchwałą i głosował za podjęciem uchwały. Pan Paweł Laszczyński

wraz z 9 innymi radnymi głosował za podjęciem uchwały. Uchwałę podjęto 10 głosami „za”, przy 7 głosach „wstrzymujących się od głosu”, a w sesji uczestniczyło 17 radnych (pełny skład Rady). Organ nadzoru dodatkowo wskazuje, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13, w stanowisku odnoszącym się do ustawy o samorządzie gminnym, Sąd stwierdził, że zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a tej ustawy, będzie stanowił istotne naruszenie prawa, a kwestii tej nie można oceniać w kontekście wyniku głosowania (badania ilości oddanych głosów: „za”, „przeciw”, „wstrzymujących się”). Stanowisko Sądu może więc budzić wątpliwości co do zaistnienia okoliczności podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym.

W uzasadnieniu podjętej uchwały Nr XVI/103/25 wskazano, że Rada Powiatu Strzelińskiego nie podziela argumentacji przytoczonej w piśmie Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, iż nie wystąpiła przesłanka negatywna do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z Radnym Powiatu Strzelińskiego Pawłem Laszczyńskim. Z uzasadnienia wynika także, że kluczowym argumentem odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy jest fakt nieobecności w pracy radnego Pawła Laszczyńskiego, który był ściśle związany z wykonywaniem mandatu Radnego Powiatu Strzelińskiego, a podane terminy i zdarzenia, które wskazano w piśmie Dyrektora Generalnego dotyczą tylko i wyłącznie uczestniczenia radnego Pawła Laszczyńskiego w sesjach Rady Powiatu Strzelińskiego. W związku z tym uznano, że rozwiązanie umowy o pracę jest bezpośrednio związane z wykonywaniem mandatu radnego.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że Pan Paweł Laszczyński nie poinformował oficjalnie pracodawcy, że jest radnym Rady Powiatu Strzelińskiego (brak informacji w aktach pracodawcy) i równocześnie w trakcie świadczenia pracy w formie zdalnej na rzecz Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przebywał stacjonarnie w Starostwie Powiatowym na sesji Rady Powiatu Strzelińskiego, potwierdzając w trakcie sesji zakończenie pracy w formie mailowej. Z informacji przekazanej od pracodawcy wynika, iż jedynie w dniu 29 maja 2024 r. został on poinformowany o nieobecności pracownika ze względu na wykonywanie mandatu radnego. Ponadto w dniu sesji Rady Powiatu Strzelińskiego Pan Laszczyński pobierał także pełne wynagrodzenie od Pracodawcy.

Pracodawca miał więc podstawy do utraty zaufania do pracownika, ze względu na naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych i tym samym podstawy do zakończenia stosunku pracy. Wystąpienie pracodawcy do Rady Powiatu Strzelińskiego o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym odnosi się w treści do dnia sesji Rady, jednak jego podstawą jest nieprawidłowe wykonywanie obowiązków pracowniczych, a nie sprawowanie mandatu radnego.

Organ nadzoru wystąpił także, za pośrednictwem Rady Powiatu Strzelińskiego, w dniu 11 czerwca 2025 r. do radnego o przedstawienie swojego stanowiska w sprawie, jednakże mimo prawidłowego doręczenia pisma radny nie ustosunkował się do zapytania do czasu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z wyżej wskazaną już treścią 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 rozwiązywaniu stosunku pracy z radnym bez wcześniejszego uzyskania zgody rady lub sejmiku. Ograniczenie nie ma jednak charakteru bezwzględnego. 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 ustawy o samorządzie gminnym 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). Powyższe stanowisko znajduje również zastosowanie na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r. (II OSK 3133/13) 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. W przypadku Pana Pawła Laszczyńskiego naruszenie obowiązków pracowniczych zostało wykazane przez pracodawcę w okresie wykonywania pracy w formie zdalnej. Pracodawca wykazał, że pracownik poświadczał nieprawdę o wykonywaniu pracy na jego rzecz w miejscu z nim uzgodnionym.

Ponadto, NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1714/18 stwierdził, 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”.

Zauważyć należy, 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 rozwiązywania stosunku pracy. 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).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Strzelińskiego 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. Samo stwierdzenie, że daty wskazane przez Pracodawcę odnoszą się do dni sesji Rady Powiatu nie uzasadnia odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. 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. Rada Powiatu nie wykazała takiego powiązania. Pracodawca przedstawił bowiem powód rozwiązania stosunku pracy z radnym, jakim było naruszenie obowiązków pracowniczych w zakresie miejsca i czasu wykonywania pracy zdalnej na jego rzecz, nie zaś sprawowanie mandatu radnego.

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 powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Anna Żabska**