



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

### stwierdzam nieważność

**uchwały Nr XXXIV/277/26 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Bogatyni na sesji w dniu 25 maja 2026 r., działając na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XXXIV/277/26 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 maja 2026 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 Miejskiej w Bogatyni.**

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „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.

Pismem z dnia 27 maja 2026 r. PGE GIEK s. a., Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w Bogatyni, zwróciła się do Rady Miejskiej w Bogatyni z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Kamilem Kwaskiem, wskazując jako przyczynę złożenia wniosku liczne nieobecności radnego w pracy w tym w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r.: 518 dni nieobecności w pracy z tytułu niezdolności do pracy z powodu choroby oraz 197 dni innych usprawiedliwionych nieobecności, w tym z powodu aresztu tymczasowego.

Uzasadniając odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, Rada Miejska w Bogatyni wskazała, że „Jeżeli pismo: nie wskazuje przyczyny rozwiązania umowy, nie zawiera uzasadnienia, nie przedstawia okoliczności faktycznych, to rada nie ma praktycznie możliwości dokonania rzetelnej oceny sprawy i brak uzasadnienia takiego wniosku jest istotnym problemem.”

Przechodząc do motywów zakwestionowania uchwały podjętej przez Radę Miejską w Bogatyni należy zauważyć, że 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 o samorządzie gminnym. Ustawodawca milczy natomiast co do tego, jakimi przesłankami powinna kierować się 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 sądowno-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 dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21; z dnia 31 maja 2021 r., III OSK 3615/21; z dnia 20 grudnia 2022 r., III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21, z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21). Należy bowiem zauważyć, że celem ograniczenia zagwarantowanego w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest ochrona ważnego interesu publicznego w postaci zapewnienia jak największej niezależności w sprawowaniu funkcji radnego. 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 bezwzględny. Celem tej szczególnej regulacji, ingerującej w istniejący między pracodawcą a radnym stosunek pracy, nie jest bowiem udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego wynikających z przepisów prawa pracy, a tym samym pozbawienie pracodawcy 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).

W tym kontekście warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. (II OSK 3133/13), w którym odniesiono się do analogicznej regulacji art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.), jednak stanowisko to z całą pewnością znajduje również zastosowanie na gruncie ustawy o samorządzie gminnym. W wyroku tym NSA wskazał, 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 w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (II OSK 1714/18) Naczelny Sąd Administracyjny 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).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny 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”.

Analiza uzasadnienia uchwały Nr XXXIV/277/26 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 25 maja 2026 r. prowadzi do wniosku, że Rada nie wskazała jakichkolwiek okoliczności mających świadczyć o związku pomiędzy zamiarem rozwiązania stosunku pracy, a sprawowaniem przez radnego mandatu. Wskazanie, że „jeżeli pismo: nie wskazuje przyczyny rozwiązania umowy, nie zawiera uzasadnienia, nie przedstawia okoliczności faktycznych, to rada nie ma praktycznie możliwości dokonania rzetelnej oceny sprawy” nie stanowi, w przekonaniu Wojewody Dolnośląskiego, wystarczającej podstawy dla odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada w żaden sposób nie zakwestionowała treści uzasadnienia wniosku złożonego przez pracodawcę. Ponadto, to na organie stanowiącym gminy odmawiającym zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym ciąży obowiązek udowodnienia, że faktyczną przyczyną jego złożenia są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Należy również zauważyć, że będący przedmiotem rozpoznania przez Radę wniosek pracodawcy, był drugim w złożonym w odniesieniu do radnego Kamila Kwaska. PGE GIEK s. a., Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów w Bogatyni, zwróciła się do Rady Miejskiej w Bogatyni z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Kamilem Kwaskiem już wcześniej, pismem z dnia 17 marca 2025 r. Organ stanowiący gminy rozpoznał przedmiotowy wniosek i podjął uchwałę z dnia Nr XVI/129/25 z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Wojewoda Dolnośląski przeprowadził postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały i stwierdził jej nieważność mocą rozstrzygnięcia nadzorczego PN-N.4131.4.2.2025.FZ z dnia 28 maja 2025 r.. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało zaskarżone i jest prawomocne.

Rada odmawiając zgody, była zobowiązana udowodnić, że w analizowanym przypadku faktyczną przyczyną chęci rozwiązania umowy o pracę były okoliczności związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Tymczasem uzasadnienie kwestionowanej uchwały w żaden sposób nie wskazuje związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy działalnością radnego a zamiarem rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę

Jak wskazano powyżej i co należy raz jeszcze podkreślić, przewidziana w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym procedura uzyskania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie może być traktowana jako gwarancja nieograniczonej ochrony stosunku pracy radnego. Instytucja ochrony stosunku pracy radnego ma bowiem chronić radnego przed szykanami ze strony pracodawcy, ale nie ma spełniać funkcji swoistego immunitetu, za którym radny mógłby się skutecznie chronić niezależnie od obiektywnych przyczyn, które legły u podstaw zmiany lub rozwiązania stosunku pracy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2023 r., II SA/Rz 246/23). Jednocześnie wskazać należy, że Rada nie jest uprawniona do dokonywania oceny leżących po stronie pracodawcy powodów uzasadniających zamiar rozwiązania stosunku pracy z radnym, innych aniżeli związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Radny, jak każdy inny pracownik, może przed sądem pracy wykazywać, że powody rozwiązania z nim stosunku pracy, niezwiązane z wykonywanym mandatem radnego, są niezgodne z prawem i nieuzasadnione. Tym samym, nie ma żadnych powodów, aby rada gminy wkraczała w kompetencje sądu pracy i oceniała zasadność przyczyn rozwiązania stosunku pracy z radnym, z wyłączeniem jedynie sytuacji, gdy ma to związek z oceną, czy

rzeczywista przyczyna rozwiązania stosunku pracy nie jest jednak związana z wykonywaniem mandatu radnego (wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r.; II OSK 2532/17).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Bogatyni 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 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 zostać wykazane w treści uzasadnienia uchwały, czego w niniejszej sprawie Rada nie dokonała.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Agnieszka Miza**