WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2026 r.

WP-I.4131.302.2026

Rada Miasta Marki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Marki nr XXX/345/2026 z dnia 30 września 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia wniosku pracodawcy w przedmiocie wyrażenia przez Radę Miasta Marki zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radną Miasta Marki.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 września 2026 r. Rada Miasta Marki podjęła uchwałę Nr XXX/345/2026 *w sprawie rozpatrzenia wniosku pracodawcy w przedmiocie wyrażenia przez Radę Miasta Marki zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radną Miasta Marki.* Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2026 r., przy piśmie Zastępcy Burmistrza Miasta Marki z dnia 5 października 2026 r. znak: BRM.0711.18.2026.AS.

Przedmiotową uchwałę podjęto na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „*u.s.g.*” . Zgodnie z powołanym wyżej przepisem, rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której 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.

W § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Marki postanowiła nie wyrazić zgody na rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z radną. Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Marki, jak stanowi § 1 ust. 2 uchwały, zostało zawarte w załączonym do uchwały uzasadnieniu. Wskazano w nim, że pracodawca wnioskiem z dnia 29 lipca 2026 r. zwrócił się do Rady Miasta Marki o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną. Pracodawca

poinformował, że przyczyna planowanego rozwiązania stosunku pracy z radną nie jest związana z wykonywaniem mandatu radnej, ale wynika z długotrwałej nieobecności spowodowanej niezdolnością do pracy wskutek choroby. Następnie sprawę badała Komisja Skarg, Wniosków i Petycji podczas posiedzenia w dniu 16 września 2026 r. Komisja zapoznała się z wnioskiem pracodawcy oraz ze stanowiskiem radnej, która była obecna na posiedzeniu i złożyła przed Komisją szczegółowe wyjaśnienia w sprawie. Komisja uznała, że okoliczności wskazane przez pracodawcę nie mają bezpośredniego związku z wykonywaniem przez radną mandatu. Komisja podzieliła stanowisko wyrażone przez radną, że jej długotrwała niezdolność do pracy, pomimo zmiany jednostki chorobowej, pozostaje w bezpośrednim związku z okolicznością, iż uprzednio uległa ona wypadkowi w pracy.

Ostatecznie Rada Miasta Marki nie wyraziła zgody na rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z radną. Organ stanowiący Miasta zajął stanowisko, że ma on prawo odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną także w przypadku uznania, iż podstawą rozwiązania stosunku pracy są okoliczności niezwiązane z wykonywaniem mandatu radnej. W uzasadnieniu do uchwały wyjaśniono, że: *„Co istotne okoliczności sprawy doprowadziły Radę Miasta Marki do wniosku, iż niezdolność radnej do pracy jest funkcjonalnie i przyczynowo powiązana z wypadkiem w pracy, któremu radna uległa w pracy. Tym samym wyrażenie w takim przypadku zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną byłoby działaniem, które winno być oceniane jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego oraz nadużycie uprawnień.”.*

Pismem z dnia 9 października 2026 r. organ nadzoru wystąpił do Rady Miasta Marki o przekazanie informacji, czy w sprawie zachodzą okoliczności, objęte dyspozycja art. 53 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2026 r. poz. 1245, z późn. zm.). W piśmie zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie stanowiska Rady Miasta, wyrażonego w uchwale Nr XXX/345/2026, poinformowanie organu nadzoru, czy w zaistniałej sprawie Rada rozważała podstawy, o których mowa w art. 53 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy oraz o przekazanie organowi nadzoru stosownych dokumentów. Zgodnie z przepisem art. 53 § 1 pkt 1 lit. b Kodeksu pracy pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia jeżeli niezdolność pracownika do pracy wskutek choroby trwa dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku oraz pobierania świadczenia rehabilitacyjnego przez pierwsze 3 miesiące - gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy albo chorobą zawodową.

Pismem z dnia 19 października 2026 r., podpisanym przez Przewodniczącą Rady Miasta, stanowiącym odpowiedź na pismo z dnia 9 października 2026 r., poinformowano organ

nadzoru, że Rada Miasta Marki nie analizowała, czy we wskazanej sprawie zachodzą okoliczności wskazane w art. 53 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy, gdyż w ocenie Rady, do badania tejże przesłanki właściwy jest sąd pracy.

Podkreślić należy ewolucję wykładni art. 25 ust. 2 u.s.g. przyjmowaną w orzecznictwie SN i NSA od stanowiska, które się sprowadzało do tego, że wyrażenie zgody przez radę gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu do ostatnio przyjmowanego sposobu wykładni, w którym podnosi się, że jeżeli podstawą odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy ma obowiązek wykazać przyczyny usprawiedliwiające odmowę i nie może ograniczać się do oceny, czy podane przez pracodawcę powody uzasadniają rozwiązanie stosunku pracy z radnym oraz że jeżeli podstawą odmowy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy ma obowiązek wykazać przyczyny usprawiedliwiające odmowę wyrażenia zgody z uwagi na status radnego i nie może ograniczać się do oceny, czy podane przez pracodawcę powody uzasadniają rozwiązanie stosunku pracy z radnym (wyrok NSA z 26 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4632/21).

Na tle tak ustalonego stanu sprawy należy stwierdzić, że badana uchwała narusza w sposób istotny przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. Rada Miasta Marki odmówiła bowiem wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną, pomimo że okoliczności wskazane przez pracodawcę nie mają bezpośredniego związku z wykonywaniem przez radną mandatu. Jednocześnie Rada Miasta nie uzasadniła należycie przyczyny dla odmowy rozwiązania stosunku pracy radnej. Pracodawca radnej we wniosku wskazał, że przyczyną planowanego rozwiązania stosunku pracy z radną jest niezdolność do pracy wskutek choroby, która trwa dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku chorobowego oraz pobierania świadczenia rehabilitacyjnego przez pierwsze trzy miesiące. Tymczasem Rada Miasta nie wyjaśniła podstawy do rozwiązanie stosunku pracy z radną, ale oparła swoje stanowisko, tj. brak zgody na rozwiązanie stosunku pracy, jedynie na przypuszczeniu, że długotrwała nieobecność w pracy radnej może być spowodowana i bezpośrednio powiązana z okolicznością wypadku, któremu radna uległa w pracy.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że orzecznictwo na tle przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. nie jest jednolite i można znaleźć w nim różne grupy poglądów. Bezsprzeczne jest jednak stanowisko, że rada ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy w sytuacji, gdy uzna, że u podstaw zamiaru rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę leżą przyczyny związane z wykonywaniem mandatu radnego. W orzecznictwie

wskazuje się zarazem, że celem regulacji art. 25 ust. 2 u.s.g. jest zapewnienie radnemu swobodnego sprawowania mandatu, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy. Rada gminy powinna więc chronić radnych przed zwolnieniem z pracy, jeżeli jest ono podyktowane ich publiczną działalnością (wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 1611/23). Aktualna linia orzecznicza sądów administracyjnych wyraża pogląd, że szczególna ochrona, przysługująca radnemu na podstawie przepisów uzależniających rozwiązanie z nim stosunku pracy od zgody rady, dotyczy sytuacji, w których rozwiązanie z nim stosunku pracy związane jest z wykonywaniem przez niego mandatu. W przypadku zaś, gdy taki związek nie istnieje, rada nie może odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (m. in. wyroki NSA: z dnia 3 grudnia 2021 r. sygn. akt III OSK 4443/21; z dnia 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21).

Podkreślić należy, że także przepis art. 32 § 1 Kodeksu pracy, w myśl którego każda ze stron może rozwiązać umowę o pracę za wypowiedzeniem, tworzy także po stronie pracodawcy prawo do swobodnego rozwiązania zawartej umowy o pracę. Przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. wprowadza ograniczenie w zakresie powyższego uprawnienia pracodawcy i dlatego przy zamiarze rozwiązania stosunku pracy z innych przyczyn, tj. niezwiązanych z wykonywaniem mandatu, ochrona radnego ma charakter relatywny (wyroki NSA: z 18 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 3827/21, z 24 października 2018 r. sygn. akt II OSK 659/17 oraz z 6 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 847/16).

W tym miejscu wskazuję, że organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 24 października 2018 r. sygn. II OSK 659/17: *„Z treści przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. wynika obowiązek po stronie rady wnikliwego i obiektywnego zbadania motywów i argumentów pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym. Od tych ustaleń zależy bowiem stanowisko w przedmiocie wyrażenia lub niewyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy. W tym kontekście zaznaczyć należy, że rada gminy ma prawo ocenić wniosek pracodawcy z punktu widzenia poszanowania standardów i kryteriów obowiązujących w prawie pracy, jak również powinna mieć na względzie, że motywy odmowy wyrażenia zgody muszą być zgodne z zasadami porządku prawnego, mieć oparcie w stanie faktycznym oraz, że odmowa wyrażenia zgody musi być podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny demokratycznego państwa prawnego, przede wszystkim równości wobec prawa.”*.

Z kolei w wyroku z dnia 21 marca 2023 r. sygn. akt III OSK 2007/21, NSA skonstatował: *„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., sygn. akt II OSK 410/06).”

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że Rada Miasta Marki nie wykazała, że zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną. Rada Miasta nie wyjaśniła przyczyny, która mogłaby, w świetle art. 25 ust. 2 u.s.g., usprawiedliwiać odmowę wyrażenia zgody na zakończenie stosunku pracy z radną. W piśmie z dnia 19 października 2026 r., skierowanym do organu nadzoru, wyraźnie wskazano, że Rada Miasta nie analizowała podstaw rozwiązania stosunku pracy, na które powołał się pracodawca radnej.

Stosowanie przez organ stanowiący gminy przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g., nie może prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania radnych kosztem ich pracodawców, dlatego też odmowa rozwiązania stosunku pracy przez radę gminy (miasta) powinna być starannie umotywowana w uzasadnieniu uchwały. Nieuzasadniona odmowa rozwiązania stosunku pracy z członkiem rady gminy (miasta) przeczy dyspozycji art. 25 ust. 2 zdanie drugie u.s.g., naruszając tenże przepis w sposób istotny, w konsekwencji czego organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/345/2026.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/