



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.177.2.2025.AK1

Wrocław, 6 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 IX/42/2025 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 lipca 2025 r., działając na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę nr IX/42/2025 w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2025 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 wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu, w sytuacji gdy nie ma to związku z pełnioną przez niego funkcją radnego Rady Powiatu Kłodzkiego.

Uchwała Rady Powiatu Kłodzkiego 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.”.

Wójt Gminy Nowa Ruda będący pracodawcą radnego, zwrócił się pismem z dnia 16 czerwca 2025 r. do Rady Powiatu Kłodzkiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnego p. Pawła Mazurkiewicza, zatrudnionego na stanowisku Głównego specjalisty do spraw leśnictwa, ochrony przyrody i utrzymania czystości w Referacie Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska w Urzędzie Gminy Nowa Ruda, wykonującego równolegle mandat radnego Powiatu Kłodzkiego. Konieczność rozwiązania stosunku pracy umotywowano we wniosku faktem naruszenia obowiązków pracowniczych poprzez nieefektywnie prowadzenie postępowań w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (wykazano trzynaście przypadków niezałatwienia sprawy, w których nie wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia lub nie dokonano w wymaganym terminie oględzin drzew, a w aktach brak było jakiegokolwiek dokumentu świadczącego o wszczęciu postępowania). Ponadto, zgodnie z wnioskiem Wójta Gminy Nowa Ruda do Urzędu Gminy Nowa Ruda wpływały skargi i zastrzeżenia wykonawców umów zawartych z Gminą, wnioskodawców i mieszkańców Gminy Nowa Ruda, które dotyczyły pracy wykonywanej przez Pana Pawła Mazurkiewicza (w zakresie sposobu i terminów załatwienia sprawy). Członkowie zespołu pracującego z Panem Pawłem Mazurkiewiczem u pracodawcy formułowali uwagi i zastrzeżenia m.in. w zakresie jego sposobu pracy i zachowania, jak również stwarzania negatywnej atmosfery pracy.

Jednocześnie, Wójt Gminy Nowa Ruda oświadczył we wniosku skierowanym do Rady, że nie ograniczał pracownikowi wykonywania obowiązków radnego, a Pan Paweł Mazurkiewicz mógł korzystać w pełni z uprawnień wynikających z faktu objęcia mandatu.

Ponadto, Wójt Gminy Nowa Ruda oświadczył we wniosku, że podstawą wypowiedzenia warunków pracy i płacy z Panem Pawłem Mazurkiewiczem nie pozostają zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu radnego.

W odpowiedzi na wniosek Wójta Gminy Nowa Ruda, na sesji w dniu 7 lipca 2025 r. Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę nr IX/42/2025 w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego.

W uzasadnieniu do podjętej uchwały Nr IX/42/2025 wskazano m.in., że radnemu Powiatu Kłodzkiego P. Pawłowi Mazurkiewiczowi w czasie świadczenia pracy nie wyrażono zgody na wyjście prywatne w dniach 23.06.2025 r., 24.06.2025 r. oraz 25.06.2025 r. w godzinach, w których odbywały się posiedzenia komisji Rady Powiatu Kłodzkiego, których radny p. Paweł Mazurkiewicz jest członkiem oraz sesja Rady Powiatu Kłodzkiego (*zawiadomienia o posiedzeniu Komisji Rozwoju, Promocji, Turystyki i Ochrony Środowiska w dniu 23.06.2025 roku, Komisji Rewizyjnej w dniu 24.06.2025 roku oraz VIII sesji Rady Powiatu Kłodzkiego w dniu 25.06.2025 roku załączono do uchwały*). Z uzasadnienia wynika także, że kluczowym argumentem zamiaru wypowiedzenia warunków pracy i płacy przez pracodawcę z radnym Powiatu Kłodzkiego P. Pawłem Mazurkiewiczem jest nieefektywne prowadzenie przez niego zadań wynikających z powierzonego stanowiska.

Wobec powyższego, organ nadzoru pismem z dnia 17 lipca 2025 r. wystąpił do Wójta Gminy Nowa Ruda udzielenie wyjaśnień w interesującym zakresie.

Na skutek udzielonych wyjaśnień Wójt Gminy Nowa Ruda, w piśmie z dnia 23 lipca 2025 r., wskazał, m.in., że „Pan Paweł Mazurkiewicz, z nieznanych Gminie powodów, w czerwcu 2025 r. przyjął bardzo swoistą praktykę składania wniosków o udzielenie czasu wolnego. Pan Paweł Mazurkiewicz jako pierwszy (pierwotny) wniosek złożył wniosek o wyrażenie zgody na wyjścia prywatne w dniach 23, 24 i 25 czerwca 2025 r., nie powołując się na zaplanowane prace organów powiatu. Wniosek ten został złożony wyłącznie u bezpośredniego przełożonego Pana Pawła Mazurkiewicza - Kierownika Wydziału Referatu Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Nowa Ruda, który nie przychylił się do niego. Wyżej wymieniony wniosek o wyrażenie zgody na wyjścia prywatne nie został następnie – zgodnie z przyjętymi standardami - przekazany przez Pana Pawła Mazurkiewicza Wójtowi Gminy Nowa Ruda do zatwierdzenia. Natomiast, bezpośrednio po złożeniu pierwotnego wniosku o wyjścia prywatne i jego negatywnym rozpatrzeniu przez bezpośredniego przełożonego Pana Pawła Mazurkiewicza, pismem z dnia 23 czerwca 2025 r. pracownik poinformował Pracodawcę, że w związku z planowanymi posiedzeniami Komisji Rady Powiatu Kłodzkiego, których jest członkiem oraz sesji Rady Powiatu Kłodzkiego w dniach 23, 24 i 25 czerwca 2025 r. będzie korzystać z przysługującego mu zwolnienia od pracy, przedkładając jednocześnie zawiadomienia w tym zakresie. Wniosek z dnia 23 czerwca 2025 r. Pana Pawła Mazurkiewicza był pierwszym otrzymanym w tym przedmiocie przez Pracodawcę i został rozpoznany natychmiast poprzez udzielenie w dniu 23 czerwca 2025 r. Panu Pawłowi Mazurkiewiczowi wolnego w celu brania udziału w pracach organów Powiatu Kłodzkiego zaplanowanych w dniach 23, 24 i 25 czerwca 2025 r.”.

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 bezwzględny. 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”.

Przekonywującej 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).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Kłodzkiego w sposób nieuprawniony nie wyraziła zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego. W ocenie organu nadzoru Rada nie wykazała, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego, tym samym niewyrażenie zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu pozbawione było

podstaw prawnych. Co prawda, w uzasadnieniu do uchwały Rada Powiatu Kłodzkiego wskazała, że radnemu P. Pawłowi Mazurkiewiczowi nie wyrażono zgody na wyjścia prywatne w dniach 23.06.2025 r., 24.06.2025 r. oraz 25.06.2025 r., w godzinach, w których odbywały się posiedzenia komisji Rady Powiatu Kłodzkiego, których P. Paweł Mazurkiewicz jest członkiem oraz sesja Rady Powiatu Kłodzkiego. Jednakże z wyjaśnień Pracodawcy – Wójta Gminy Nowa Ruda wynika, że po złożeniu pierwotnego wniosku przez P. Pawła Mazurkiewicza o wyjście prywatne bez wskazania związku tego wniosku z faktem wykonywania mandatu radnego i po jego negatywnym rozpatrzeniu przez bezpośredniego przełożonego, pracownik poinformował Pracodawcę, że w związku z planowanymi posiedzeniami Komisji Rady Powiatu Kłodzkiego, których jest członkiem oraz sesji Rady Powiatu Kłodzkiego w dniach 23, 24 i 25 czerwca 2025 r. będzie korzystać z przysługującego mu zwolnienia. Wniosek P. Pawła Mazurkiewicza został rozpoznany natychmiast poprzez udzielenie mu w dniu 23 czerwca 2025 r. wolnego w celu brania udziału w pracach organów Powiatu Kłodzkiego zaplanowanych w dniach 23, 24 i 25 czerwca 2025 r.

Mając na uwadze okoliczności, które wskazała Rada Powiatu Kłodzkiego w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, a także wyjaśnienia Pracodawcy, wskazać należy, że okoliczności przedstawione przez Radę nie uzasadniają niewyrażenia zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego. 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 wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy. Rada Powiatu nie wykazała takiego powiązania. Pracodawca przedstawił bowiem powód wypowiedzenia warunków umowy o pracę zawartej P. Pawłem Mazurkiewiczem, jako wynikający z przesłanek natury pracowniczej oraz dotychczasowego sposobu wykonywania przez pracownika jego obowiązków zawodowych poprzez nieefektywne wywiązywanie się przez niego z powierzonych mu zadań na zajmowanym stanowisku. Wypowiedzenie warunków umowy o pracę nie pozostawało w jakimkolwiek związku z faktem pełnienia przez P. Pawła Mazurkiewicza mandatu Radnego Powiatu Kłodzkiego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Kłodzkiego w sposób nieuprawniony nie wyraziła zgody na wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Powiatu Kłodzkiego.

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