



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.28.1.2025.MS6

Wrocław, 22 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/160/25 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 3 lipca 2025 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 3 lipca 2025 r., działając na podstawie art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XIX/160/25 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 7 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej 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 Głogowie, ale wynika z utraty podstaw zatrudnienia ze względu na odwołanie z funkcji Zastępcy Prezesa Zarządu, jako konsekwencja utraty zaufania do jego osoby.

Uchwała Rady Miejskiej została podjęta, jako realizacja uprawnienia z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „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.”.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały w dniu 5 czerwca 2025 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głogowie wpłynął wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie dotyczący wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Miejskiej w Głogowie.

Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nadodrze” w Głogowie zwróciła się pismem z dnia 5 czerwca 2025 r. do Rady Miejskiej w Głogowie o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy nawiązanego z Panem Leszkiem Szulcem - radnym Rady Miejskiej w Głogowie, który równocześnie jest pracownikiem Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie na podstawie umowy o pracę z dnia 26 października 2021 r.

Jak wynika z treści pisma, podstawą rozwiązania umowy o pracę jest fakt podjęcia przez Radę Nadzorczą Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie uchwały nr 33/2025 dnia 4 czerwca 2025 r. w sprawie odwołania Pana Leszka Szulca z funkcji członka Zarządu - Zastępcy Prezesa Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

We wniosku do Rady wskazano, że stosunek pracy z Panem Szulcem nawiązany został, jako konsekwencja powołania go z dniem 1 listopada 2021 r. na członka Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie (uchwała nr 37/2021 Rady Nadzorczej Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie), a w treści umowy o pracę z dnia 26 października 2021 r. wskazano, iż umowa o pracę na stanowisku Zastępcy Prezesa Zarządu obowiązuje począwszy od dnia powołania Pana Leszka Szulca do pełnienia funkcji członka Zarządu, tj. od dnia 1 listopada 2021 r.

Pracodawca załączył także dodatkowo uchwałę Rady Nadzorczej o odwołaniu z funkcji członka Zarządu - Zastępcy Prezesa Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

W uzasadnieniu podjętej uchwały Rady Nadzorczej wskazano, że w dniu 4 czerwca 2025 r. członkom Rady Nadzorczej Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie udostępnione zostało nagranie, na którym

utrwalono spotkanie członka Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie - Pana Leszka Szulca z wybranymi kandydatami do Rady Nadzorczej kadencji 2025-2028. Wskazano, że spotkanie odbyło się poza siedzibą i poza godzinami pracy Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie. Spotkanie odbyło się w dniu 2 czerwca 2025 r. około godziny 18:00 tj., na dwa dni przed obradami Walnego Zgromadzenia Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie, na którym miał zostać wybrany nowy skład Rady Nadzorczej. W uzasadnieniu uchwały Rady Nadzorczej wskazano także, że osoby uczestniczące w spotkaniu zawiązały nieformalną grupę, która agituje do głosowania na nich zarówno w mediach (m.in. portal Głogów-nasze miasto), jak i rozpowszechniając różne ulotki. Mając na względzie ustawowo przewidziane wymogi, dotyczące sposobu wykonywania czynności w ramach powierzonych funkcji w Zarządzie Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie, w tym w szczególności w zakresie dotyczącym działania na rzecz interesów Spółdzielni, jak również uwzględniając rolę, jaką pełnią poszczególne organy Spółdzielni tj. Walne Zgromadzenie Członków, Rada Nadzorcza oraz Zarząd, Rada Nadzorcza uznała, że w pełni uzasadnionym jest twierdzenie, że działania podjęte przez Pana Leszka Szulca tj. uczestniczenie w spotkaniu z częścią z kandydatów do Rady Nadzorczej było próbą nieuprawnionego wpływania na przyszły skład Rady Nadzorczej. Udział w spotkaniu, w ocenie Rady Nadzorczej nie tylko naruszył przepisy dotyczące sposobu funkcjonowania i fundamentalnego podziału prerogatyw przysługujących poszczególnym organom Spółdzielni, ale również był wysoce nieetyczny i nie mógł zasługiwać na aprobatę. Uznano, że niedopuszczalne jest działanie członka Zarządu polegające na próbie wpływania na proces wyborczy do organu nadzoru, ale również na przyszły skład przedmiotowego organu. Podkreślono funkcję, jaką pełni Rada Nadzorcza (nadzór nad działaniami Zarządu), która mogła ulec wypaczeniu w przypadku, gdy jeden z członków Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie czynnie uczestniczył w działaniach agitacyjnych.

W uzasadnianiu uchwały, Rada Nadzorcza wskazała także na zachowanie radnego naruszające art. 24f ust. 1 oraz art. 24e. ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, powołując się na nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 50/25 z dnia 29 maja 2025 r.

Ponadto, w uzasadnieniu uchwały Rady Nadzorczej wskazano na nasilające się przejawy braku możliwości sprawnego zarządzania przez Pana Leszka Szulca podległym mu zespołem, w tym w szczególności Kierownikami Osiedli.

Rada Nadzorcza w treści uzasadnienia odniosła się także do braku możliwości porozumienia się Pana Szulca z częścią kadry zarządzającej Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie oraz zarzuciła mu eskalowanie konfliktów oraz uchybienia w nadzorze, co w sposób znaczący negatywnie wpływa na możliwość skutecznego wykonywania codziennych czynności związanych z funkcjonowaniem Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

Wskazano również kwestionowanie przez Pana Leszka Szulca przyjętego przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Nadodrze” w Głogowie kierunku działania w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi.

W ocenie Rady Nadzorczej, wskazane okoliczności, jak również przebieg dotychczasowej współpracy z pozostałymi członkami Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie spowodowały utratę zaufania w stosunku do Pana Leszka Szulca- Zastępcy Prezesa Zarządu, co wiązało się z konieczności podjęcia uchwały w sprawie odwołania Pana Leszka Szulca z funkcji członka Zarządu - Zastępcy Prezesa Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

We wniosku Pracodawcy do Rady Miejskiej wskazano zachowanie okresu wypowiedzenia, zgodnie z art. 30 § 1 pkt 2 w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Pracodawca wskazał również, że przyczyną rozwiązania stosunku pracy, nawiązanego na podstawie umowy o pracę z dnia 26 października 2021 r. są okoliczności niezwiązane z wykonywaniem przez Pana Leszka Szulca mandatu radnego Rady Miejskiej w Głogowie.

W odpowiedzi na wniosek pracodawcy, na sesji w dniu 3 lipca 2025 r. Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę Nr XIX/160/25, w której odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Miejskiej w Głogowie.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 11 czerwca 2025 r. uchwałą nr XVIII/157/25, mając na uwadze wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze”, powołała komisję w związku z wnioskiem zakładu pracy zatrudniającego radnego o wyrażenie zgody na rozwiązanie z nim stosunku pracy.

Z załączonego w postępowaniu nadzorczym pisma Komisji wynika, że: „decyzja pracodawcy o wypowiedzeniu umowy z radnym Leszkiem Szulcem pozostaje w związku z wykonywaniem w istotnym związku przez pracownika mandatu radnego. Podniesiony we wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” argument dotyczy spotkań radnego Leszka Szulca z mieszkańcami jest bezzasadny, gdyż obowiązkiem radnego jest utrzymywanie bezpośredniego, stałego kontaktu z mieszkańcami Głogowa.”.

Również radny Leszek Szulc w dniu 16 czerwca 2025 r. przesłał swoje stanowisko, co do twierdzeń Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze”, w którym m.in. stwierdził, że „Prawa i obowiązki radnego uprawniają radnego do spotkań z wyborcami, tym bardziej w zakresie edukacyjnym i informacyjnym w zakresie wykonywanej pracy na rzecz mieszkańców. Spółdzielnia Mieszkaniowa to dobrowolne zrzeszenie członków a Rada Nadzorcza to tylko organ, który nie ma uprawnień do oceny pracy radnego, tym bardziej po godzinie 18, sprawy informacyjne na temat działania Spółdzielni szczegółowe informacje to obowiązek wynikający z przepisów. Spotkania radnego z mieszkańcami to prawo i obowiązek wynikający z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych a także wielu ustaw i rozporządzeń towarzyszących z których wynikają obowiązki informacyjne”. Ten cytat z pisma radnego zawarła także Rada Miejska w uzasadnieniu do uchwały Nr XIX/160/25 z dnia 3 lipca 2025 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Rada Miejska uznała, wskazując w uzasadnieniu do uchwały odmawiającej Pracodawcy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, że została wypełniona przesłanka określona w art. 25 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Rady istnieje związek pomiędzy rozwiązaniem z radnym stosunku pracy a wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Z uzasadnienia stanowiska Rady wynika, że nie badano innych okoliczności wniosku Pracodawcy poza spotkaniem radnego z wybranymi członkami Rady Nadzorczej, uznając spotkanie za spotkanie z wyborcami. W uzasadnieniu Rada Miejska wyjaśniła, że skoro rada gminy ma odnosić się do zdarzeń związanych z wykonywaniem przez radnego mandatu, stąd nie rozpatrywano pozostałych zarzutów wnioskodawcy dotyczących np. braku możliwości sprawnego zarządzania przez radnego podległym mu zespołem, czy sformułowanym zarzutem dotyczącym „*...formułowanych przez niego wysoce negatywnych wypowiedzi na temat sposobu działania tak samej Spółdzielni, jak również jej pracowników zajmujących się obsługą wspólnot mieszkaniowych zarządzanych przez Spółdzielnię, budzą poważne wątpliwości i winy zostać uznane za wyraz nielojalności i działania niezgodnie z interesami Spółdzielni*”. Podane we wniosku argumenty wskazujące na uzasadnienie rozwiązania umowy o pracę Rada uznała za nieistotne dla sprawy.

Mając powyższe na uwadze podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są wyłącznie zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Innymi słowy przyjmuję się, że ochrona radnego ustanowiona została wyłącznie na użytek sytuacji, gdy pracodawca zamierza rozwiązać z nim stosunek pracy z przyczyn związanych z wykonywaniem mandatu i wówczas ustawodawca nakazuje radzie odmówienia zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Przy zamiarze rozwiązania stosunku pracy z innych przyczyn, tj. niezwiązanych z wykonywaniem mandatu, jakiegokolwiek by one nie były, ochrona radnego ma charakter relatywny (por. wyroki NSA: z dnia 6 lipca 2016 r., II OSK 847/16; z 24 października 2018 r., II OSK 659/17, z 18 czerwca 2024 r., II OSK 2827/21, III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21 i z 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21).

Odmowa wyrażenia zgody będzie uzasadniona tylko w przypadku stwierdzenia ścisłego i bezpośredniego związku pomiędzy zamierzonym rozwiązaniem stosunku pracy, a wykonywaniem mandatu radnego, co w tym przypadku nie ma miejsca. Podstawą do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy mogą być jedynie te zdarzenia, które są związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W okolicznościach niniejszej sprawy taki kwalifikowany związek - wbrew stanowisku radnego, popartym uchwałą Rady - nie zaistniał. Zarówno z wniosku pracodawcy, jak i z uzasadnienia uchwały nie wynika, by rozwiązanie stosunku pracy stanowiło konsekwencję wykonywania przez niego mandatu radnego. Z pytania, zawartego w ostatnim akapicie uzasadnienia uchwały Rady można wysunąć bowiem wniosek, iż każde spotkanie radnego z innymi osobami, nawet realizującego prywatne zamierzenia, można uznać za spotkanie z wyborcami.

Zauważyć należy, że w przedmiotowej sprawie to Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nadodrze” w Głogowie, pismem z dnia 5 czerwca 2025 r., podpisanym przez Panią Prezes Beatę Borzęcką oraz Panią Zastępcę Prezesa Teresę Masny, skierowała do Rady Miejskiej wniosek o zgodę na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym ochronie podlega jedynie umowa o pracę i to jedynie w sytuacji określonej w ustawie. Równocześnie ochrony takiej ustawodawca nie przewiduje dla innych form zatrudnienia

radnego, w tym dla pełnienia funkcji Zastępcy Prezesa Zarządu w Spółdzielni Mieszkaniowej. Zauważyć należy, że wskazaną przez Pracodawcę przyczyną skierowania do Rady wniosku o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy była zawarta umowa o pracę na stanowisku Zastępcy Prezesa Zarządu obowiązująca począwszy od dnia powołania Pana Leszka Szulca do pełnienia funkcji członka Zarządu, tj. od dnia 1 listopada 2021 r. i była to jedyna podstawa do zatrudnienia Pana Szulca w Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie. Równocześnie Pracodawca wskazał, że ustala przyczyna dalszego zatrudnienia ze względu na odwołanie radnego z funkcji Zastępcy Prezesa Zarządu. Przy czym wskazać należy, że powołania lub odwołania członka Zarządu Spółdzielni dokonuje Rada Nadzorcza. Ta czynność prawna nie podlega ochronie na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Uprzedniej zgody rady gminy, której radny jest członkiem wymaga bowiem rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje wprost podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do ingerencji w decyzję rady nadzorczej o powołaniu lub odwołaniu radnego z funkcji członka zarządu. Pracodawca decyduje o powoływaniu lub odwoływaniu członków zarządu, rady nadzorczej, będąc ograniczony przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami. Regulacja art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza dodatkowe, szczególne zabezpieczenie ochrony stabilności zatrudnienia radnego na podstawie umowy o pracę niezależne od ochrony prawnej, którą wobec wszystkich pracowników realizują sądy powszechne według kryteriów określonych w przepisach prawa pracy.

Innymi słowy, ochrona realizowana przez radę nie powinna wkraczać w zakres ewentualnej późniejszej kognicji sądu pracy. Uprzywilejowanie radnych w zakresie możliwości rozwiązania z nimi stosunku pracy jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy to rozwiązanie ma związek (ściśle oraz bezpośredni) ze sprawowaniem mandatu radnego. W związku z tym drugie zdanie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy odczytywać jako wskazanie okoliczności uzasadniających odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym (por. wyrok WSA w Krakowie z 18 kwietnia 2023 r., III SA/Kr 201/23).

Radny, sprawując funkcje zastępcy prezesa spółdzielni mieszkaniowej musi mieć świadomość, iż jego działania będą postrzegane przez pryzmat działalności spółdzielni i jej reprezentacji i nie można ich traktować w oderwaniu od uprawnień Pracodawcy do rzetelnego działania pracownika. Zgodnie z ZASADAMI WYBORU CZŁONKÓW RADY NADZORCZEJ SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWEJ „NADODRZE” W GŁOGOWIE, Radę Nadzorczą Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie wybierają członkowie Spółdzielni uczestniczący w Walnym Zgromadzeniu. Nie bez podstaw jest więc obawa Rady Nadzorczej o nieuprawniony wpływ na wybór nowych członków Rady w trakcie nieformalnego spotkania radnego z niektórymi kandydatami do Rady Nadzorczej.

Z pisma radnego, cytowanego częściowo jedynie w uzasadnieniu uchwały Rady Miejskiej wynika, iż nie zaprzecza on, że takie spotkanie miało miejsce. W piśmie radny opisuje zagadnienia omawiane na spotkaniu i jak najbardziej potwierdza, że na spotkaniu poruszał kwestie związane ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Nadodrze” w Głogowie, w tym związane z członkostwem w Radzie Nadzorczej, łączeniem funkcji członka Rady Nadzorczej i Rady Osiedla, oceną dotychczasowej pracy członków Rady Nadzorczej. Jak wynika z pisma radnego spotkanie odbyło się z kandydatami na nowych członków Rady Nadzorczej, którzy są mieszkańcami miasta. W uzasadnieniu uchwały Rady Miejskiej zacytowano radnego: „Rada Nadzorcza to tylko organ, który nie ma uprawnień do oceny pracy radnego, tym bardziej po godzinie 18, sprawy informacyjne na temat działania Spółdzielni szczegółowe informacje to obowiązek wynikający z przepisów.”. Zauważyć należy, że co prawda Rada Nadzorcza nie ma prawa oceniać radnego, ma jednakże pełne prawo oceniać członka zarządu, a taką funkcję pełnił radny w trakcie spotkania, wskazanego, jako jedna z przyczyn odwołania radnego z funkcji członka zarządu, a w konsekwencji utraty podstaw do zatrudniania radnego w spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

Należy podkreślić, że uprzywilejowanie radnych w zakresie możliwości rozwiązania z nimi stosunku pracy jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy to rozwiązanie ma związek ze sprawowaniem mandatu radnego. W sytuacji Pana Szulca wniosek Pracodawcy nie był związany z wykonywaniem mandatu radnego. Nie można uznać spotkania radnego z częścią kandydatów do Rady Nadzorczej Spółdzielni Mieszkaniowej, której radny jest członkiem zarządu, zwołanego w celu oceny pracy Rady Nadzorczej Spółdzielni Mieszkaniowej, zasad jej wyboru i wynagradzania, na 2 dni przed wyborami nowego składu Rady Nadzorczej, za spotkania radnego z wyborcami i realizację mandatu wyborczego, ale należy rozpatrywać, jako realizację prywatnych celów związanych z członkostwem w Radzie Nadzorczej. Zauważyć należy, że tymi właśnie względami uzasadniony jest także wniosek Pracodawcy, podważający prawny i etyczny aspekt spotkania w świetle obowiązku reprezentacji Spółdzielni Mieszkaniowej przez jej członka zarządu.

Organ nadzoru wskazuje, że radny, jak każdy inny pracownik, będzie mógł przed sądem pracy wykazywać, że powody rozwiązania z nim stosunku pracy, niezwiązane z wykonywanym mandatem radnego, są niezgodne z prawem i nieuzasadnione.

Nie jest rolą rady rozstrzyganie sporów z zakresu prawa pracy i ocena okoliczności uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy. Oznaczałoby to wkraczanie w kompetencje sądu pracy. Do kompetencji organu należy jedynie ocena, czy przyczyny rozwiązania z radnym stosunku pracy nie są jednak związane z wykonywaniem przez niego mandatu radnego (por. wyrok NSA z 25 marca 2025 r., III OSK 383/22; z 26 listopada 2021 r., III OSK 4632/21, z 26 września 2018 r., II OSK 2196/17, z 13 maja 2016 r., II OSK 211/16).

Zgodnie z orzecznictwem nie ma powodów, aby rada 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. Sąd pracy w przeciwieństwie do rady miejskiej ma możliwość dokonania pełnej weryfikacji prawidłowości oceny pracy skarżącego dokonanej przez jego pracodawcę (wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1456/20). Odmowa Rady Miejskiej na wyrażenie zgody na rozwiązanie radnym stosunku pracy oparta jest na ostatnim akapicie zawartym w uzasadnieniu uchwały, w którym Rada zadaje pytanie jak należy traktować spotkanie z mieszkańcami, wysuwając wniosek, iż musi to być spotkanie, zgodnie z art. 23 ustawy o samorządzie gminnym. Wnioskowaniu takiemu przeczą jednakże całkowicie wyjaśnienia radnego przedstawione radnym, w których radny odniósł się do sprawy.

W ocenie organu nadzoru Pracodawca jako okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy z radnym wskazał podstawy do utraty zaufania do pracownika-radego, ze względu na naruszenie podstawowych obowiązków członka zarządu i tym samym podstawy do zakończenia stosunku pracy w Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie.

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. Ustawodawca milczy natomiast co do tego, jakimi przesłankami powinna się kierować 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 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 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).

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

rozwiązania 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. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mechanizmu ponadstandardowej gwarancji sytuacji materialnej radnego – pracownika.

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 spotkania z mieszkańcami to wykonywanie mandatu radnego nie odniesione do faktycznego zdarzenia, nie stanowi podstawy do odmowy na wniosek pracodawcy o rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Zauważyć należy, że także stanowisko Komisji Doraźnej Rady Miejskiej z dnia 23 czerwca 2025 r., powołanej w celu oceny wniosku Pracodawcy, nie wyjaśnia stanowiska Rady, a jedynie uznaje spotkanie wymienione we wniosku Pracodawcy, za spotkanie radnego z mieszkańcami.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska