



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 22 stycznia 2026 r.

PN.III.4131.2.1.2026

**Pan
Joachim Kosz
Przewodniczący Rady Powiatu
w Prudniku
ul. Kościuszki 76
48-200 Prudnik**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXVII/347/2025 Rady Powiatu w Prudniku z dnia 23 grudnia 2025 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na dokonanie czynności z zakresu prawa pracy wobec Radnego Rady Powiatu w Prudniku – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 grudnia 2025 r. Rada Powiatu w Prudniku, powołując się na art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz.1684, zwanej w dalszej części jako u.s.p.) podjęła uchwałę nr XXVII/347/2025 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na dokonanie czynności z zakresu prawa pracy wobec Radnego Rady Powiatu w Prudniku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2025 r.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.s.p. 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.

W kwestionowanym akcie Rada Powiatu w Prudniku odmówiła wyrażenia zgody na dokonanie czynności z zakresu prawa pracy wobec Radnego Rady Powiatu w Prudniku. Z uzasadnienia stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały wynika, że w dniu 7 sierpnia 2025 r. do Rady Powiatu w Prudniku wpłynął wniosek Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Opolu (zwanej w dalszej części Pracodawcą) w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności z zakresu prawa pracy wobec ww. Radnego. W celu wyjaśnienia całokształtu sprawy w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu skierowała wniosek do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, zwaną w dalszej części Komisją. Następnie Komisja w dniu 11 września 2025 r. zapoznała się z treścią wniosku, w którym Pracodawca wyjaśnił, iż przyczyną podjęcia czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do Radnego nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, lecz dotyczące wykonywania łączącego strony stosunku pracy. Członkowie Komisji w celu rzetelnego rozpatrzenia sprawy, wystąpili do Pracodawcy o przekazanie dodatkowych informacji w sprawie tj.: wskazanie, jakie konkretnie zmiany w zakresie warunków pracy i płacy planowane są wobec radnego wraz z określeniem, czy zmiana ma charakter korzystny lub niekorzystny, uzasadnienie potrzeby dokonania wskazanych zmian oraz informację, czy planowane zmiany mają charakter trwały czy czasowy. Pracodawca poinformował, iż zmiana stosunku pracy Radnego będzie dotyczyła warunków płacowych na niekorzyść pracownika o charakterze stałym oraz że uzasadnienie potrzeby dokonania zmian nie ma związku z wykonywaniem mandatu Radnego, ale dotyczy wykonywania łączącego strony stosunku pracy. Na posiedzenie Komisji w dniu 20 października 2025 r., w celu uzupełnienia wniosku oraz umożliwienia członkom Komisji przygotowania stanowiska dla Rady Powiatu w Prudniku, zaproszono Dyrektora ARiMR, który upoważnił do reprezentowania radcę prawnego ARiMR. W toku posiedzenia Komisji radca prawny wskazał, że planowana zmiana dotyczy wyłącznie obniżenia wynagrodzenia, bez zmiany stanowiska, a jej przyczyną ma być zrównanie wynagrodzenia Radnego ze stawkami pracowników zatrudnionych na tych samych stanowiskach, ponieważ od lutego 2024 r.

Radny nie jest już Zastępcą Dyrektora, a wynagrodzenie zasadnicze nie uległo zmianie. W dalszym toku postępowania wyjaśniającego Komisja uzyskała informację, że Radny legitymuje się wynagrodzeniem zasadniczym przewyższającym o około 2 000 zł wynagrodzenie zasadnicze innych pracowników zajmujących takie same stanowiska. Zarówno we wniosku jak i podczas postępowania wyjaśniającego Pracodawca wskazywał, że przyczyną podjęcia czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do Radnego nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, lecz dotyczące wykonywania łączącego strony stosunku pracy.

Komisja po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego skierowała do Rady Powiatu w Prudniku stanowisko uznając, że *"przedstawione przez pracodawcę wyjaśnienia nie eliminują wątpliwości co do związku planowanej zmiany z wykonywaniem mandatu radnego. Komisja zwraca uwagę, że obniżenie wynagrodzenia nie zostało dokonane w momencie zmiany stanowiska tj. po zaprzestaniu przez Radnego pełnienia funkcji Wicedyrektora, kiedy istniały ku temu naturalne i obiektywne uzasadnione przesłanki, lecz dopiero po upływie około 1,5 roku, mimo braku jakichkolwiek zastrzeżeń do jakości i rzetelności wykonywanej przez niego pracy. Dodatkowo istotne znaczenie ma fakt, że analogiczne wnioski zostały skierowane wobec innych radnych, zatrudnionych w ARiMR i należących do tego samego ugrupowania politycznego, co przy braku indywidualnych, merytorycznych przyczyn odnoszących się do konkretnego pracownika, wzmacnia przekonanie Komisji, iż planowana zmiana warunków pracy i płacy może pozostawać w związku z pełnieniem mandatu radnego oraz przynależnością polityczną, w tym samym uzasadnia odmowę wyrażenia zgody.*

Rada Powiatu w Prudniku uzasadniła swoją odmowę opierając się na ww. stanowisku Komisji w ten sposób, że *"podziela je w zakresie uznania, iż podstawy wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na dokonanie zmiany warunków pracy i płacy Radnemu Rady Powiatu w Prudniku, (...), mają charakter pozorny i zostały zebrane na potrzeby ukrycia faktycznej podstawy wniosku, jaką jest przynależność polityczna Radnego, a więc wykonywanie przez niego mandatu radnego."*

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy sprawy wyjaśnić należy, że w dyspozycji art. 22 ust. 2 u.s.p. mieści się również wypowiedzenie warunków pracy i płacy pracownikowi - pracodawca, który zamierza złożyć pracownikowi wypowiedzenie zmieniające, powinien więc uzyskać uprzednio zgodę rady powiatu. Pogląd taki znajduje swoje oparcie w ugruntowanym stanowisku orzecznictwa, zgodnie z którym szczególna ochrona trwałości stosunku pracy radnego obejmuje także tych radnych, którym pracodawca zamierza wypowiedzieć warunki pracy i płacy, ponieważ wypowiedzenie zmieniające może zawsze prowadzić do definitywnego rozwiązania umownego stosunku pracy. Zgodnie bowiem z art. 42 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm., zwanej dalej k.p.), przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. Dlatego zarówno z celu przepisu art. 22 ust. 2 u.s.p., jak i z jednoznacznej treści k.p. wynika, że w myśl art. 22 ust. 2 u.s.p. zgoda rady powiatu wymagana jest także na dokonanie pracownikowi będącemu radnym wypowiedzenia zmieniającego. Z kolei zgoda rady powiatu nie jest konieczna tylko wtedy, gdy radny-pracownik dobrowolnie (np. w drodze porozumienia z pracodawcą) przyjmuje nowe, mniej korzystne warunki pracy lub płacy. Natomiast zawsze wtedy, gdy istnieje choćby tylko potencjalna możliwość, że pracownik będący radnym nie zaakceptuje zmienionych warunków zatrudnienia lub wynagrodzenia, pracodawca powinien przed dokonaniem wypowiedzenia zmieniającego uzyskać na jego dokonanie zgodę odpowiedniej rady (por. A. Rzetecka-Gil [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. 2, 2019, G. P. Kubalski [w:] P. Drebnkowski (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. 1, 2019, art. 22, a także w odniesieniu do analogicznych zapisów w ustawie o samorządzie gminnym: S. Płażek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 25) oraz w orzecznictwie sądowym (por. wyroki SN: z dnia 17 września 2007 r., sygn. akt III PK 36/07; z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt III BP 4/05; z dnia 14 lutego 2001 r., sygn. akt I PKN 250/00, z dnia 2 września 2003 r., sygn. akt I PK 338/02).

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 22 ust. 2 u.s.p. Organ nadzoru w pełni podziela

utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym rada powiatu nie może odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.. Rada nie ma możliwości objęcia swoistym parasolem ochronnym pracownika będącego jednocześnie radnym i nie może dowolnie uznać, że nie wyraża zgody na rozwiązanie z nim stosunku pracy. Skutkiem tego takie uchwały byłyby w istocie wyłączone spod kontroli sądowej, a tym samym zostałyby istotnie ograniczone uprawnienia pracodawcy, który może uznać, że dany pracownik nie spełnia jego wymagań w zakresie świadczonej pracy. Rada nie może też, podejmując uchwałę na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.p., zastępować sądu pracy i dokonywać oceny, czy przesłanki pracodawcy dotyczące rozwiązania z radym będącym pracownikiem stosunku pracy są zasadne lub nie są zasadne (por. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2025 r., sygn akt III OSK 2603/22, LEX nr 3964337, z dnia 24 września 2025 r., sygn. akt III OSK 1841/22, LEX nr 3917538).

W omawianej sprawie Rada Powiatu w Prudniku odmówiła wyrażenia zgody na dokonanie czynności z zakresu prawa pracy wobec Radnego Rady Powiatu w Prudniku kompletnie pomijając powód wypowiedzenia warunków płacy radnemu. Pracodawca argumentował, że wypowiedzenie warunków płacy radnemu jest niezbędne w celu zrównania jego wynagrodzenia do poziomu pracowników zajmujących takie same stanowiska, ponieważ legitymuje się on wynagrodzeniem zasadniczym przewyższającym wynagrodzenie zasadnicze innych pracowników zajmujących takie same stanowiska. Pracodawca wielokrotnie podkreślał, że przyczynami podjęcia czynności z zakresu prawa pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, ale dotyczące wykonywania łączącego strony stosunku pracy.

W ocenie organu nadzoru bez znaczenia pozostaje fakt, że do obniżenia wynagrodzenia nie doszło w momencie zmiany stanowiska a dopiero teraz planowane jest jego obniżenie do poziomu "uśrednionego" w ramach widełek przewidzianych dla danego stanowiska. Analogicznie nieistotne dla sprawy jest, że Pracodawca wystąpił z analogicznymi wnioskami wobec innych radnych zatrudnionych w Agencji, a

przynależących do tego samego ugrupowania politycznego (PiS), co w ocenie Komisji przy braku zastrzeżeń do jakości pracy Radnego, wzbudziło wątpliwości co do rzeczywistych motywów podejmowanych przez pracodawcę działań. Rolą rady nie jest dokonywanie oceny czy przesłanki pracodawcy są zasadne czy też nie, bowiem tego rodzaju ocena powinna zostać dokonana przez sąd pracy. Radnemu, tak jak i każdemu pracownikowi przysługują uprawnienia do kwestionowania przed sądem pracy przyczyn rozwiązania (wypowiedzenia warunków pracy i płacy) z nim stosunku pracy, niezwiązanych z wykonywanym mandatem radnego. Nie można traktować rady powiatu jako dodatkowego organu w zakresie prawa pracy, który może swobodnie decydować o rozwiązaniu lub braku rozwiązania z takim radnym jako pracownikiem stosunku pracy. Radny będący pracownikiem powinien w miejscu świadczonej pracy pełnić ją w sposób należyty i zgodny z warunkami pracy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 3535/21, LEX nr 3756297).

Rada Powiatu w Prudniku nie udowodniła, że powodem dokonywanych przez pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy wobec radnego są zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu. W żaden sposób nie wykazała związku pomiędzy pełnieniem funkcji radnego a zamiarem rozwiązania (zmiany warunków) stosunku pracy przez pracodawcę. Co więcej, Rada Powiatu zupełnie pominęła wielokrotnie składane przez pracodawcę oświadczenia, że podstawą rozwiązania stosunku pracy z radnym są zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem mandatu radnego.

Z powyższych przyczyn organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Powiatu w Prudniku nr XXVII/347/2025 z dnia 23 grudnia 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, poprzez przyjęcie, że art. 22 ust. 2 u.s.p. przyznaje organowi stanowiącemu gminy uznaniowość w wyrażaniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w przypadku, gdy rozwiązanie stosunku pracy nie jest skutkiem pełnienia przez pracownika funkcji radnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.