



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.177.3.2025.AK1

Wrocław, 16 września 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 X/48/2025 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę radnemu Powiatu Kłodzkiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r., działając na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę nr X/48/2025 w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę radnemu Powiatu Kłodzkiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 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 umowy o pracę 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”.

Dyrektor Bibliotecznego Centrum Kultury w Dusznikach – Zdroju będący pracodawcą radnego, zwrócił się pismem z dnia 31 lipca 2025 r. do Rady Powiatu Kłodzkiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę radnego Pana Marka Mazurkiewicza, zatrudnionego na stanowisku Kierownika ds. Kultury w Bibliotecznym Centrum Kultury w Dusznikach - Zdroju, wykonującego równolegle mandat radnego Powiatu Kłodzkiego. Niezbędność rozwiązania stosunku pracy umotywowano we wniosku koniecznością likwidacji stanowiska pracy. Z uwagi na połączenie instytucji kultury Miejskiej Biblioteki Publicznej w Dusznikach – Zdroju i Dusznickiego Ośrodka Kultury w Dusznikach – Zdroju w Biblioteczne Centrum Kultury w Dusznikach – Zdroju, nowopowstała instytucja kultury zmuszona była do dostosowania struktury organizacyjnej oraz stanu zatrudnienia do jej rzeczywistych potrzeb oraz zdolności finansowych, tym samym musiało dojść do likwidacji stanowisk kierowniczych, w tym stanowiska Pana Marka Mazurkiewicza. Ponadto podkreślenia wymaga, iż na gruncie Regulaminu Organizacyjnego jednostki, jej funkcjonowanie opiera się m.in. na zasadzie racjonalnego gospodarowania mieniem i zasobami w celu osiągnięcia najlepszych efektów (§ 5 pkt 5 Regulaminu) Wielkość zatrudnienia określa dyrektor w oparciu o plan finansowy i potrzeby jednostki. Dyrektor ma prawo tworzyć nowe komórki organizacyjne oraz likwidować lub łączyć istniejące. Zatrudnienie i zwalnianie pracowników jest wyłączną kompetencją dyrektora chyba, że dyrektor upoważni do tej czynności konkretnego pracownika na podstawie specjalnego upoważnienia.

Ponadto Dyrektor Bibliotecznego Centrum Kultury w Dusznikach – Zdroju, oświadczył we wniosku, że podstawą wypowiedzenia umowy o pracę z Panem Markiem Mazurkiewiczem nie są zdarzenia związane z pełnieniem przez niego funkcji radnego.

W odpowiedzi na wniosek Dyrektora Bibliotecznego Centrum Kultury w Dusznikach – Zdroju, na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę nr X/48/2025 w sprawie niewyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę radnemu Powiatu Kłodzkiego.

W uzasadnieniu do podjętej uchwały Nr X/48/2025 wskazano, że przyczyną zamiaru wypowiedzenia umowy przez Pracodawcę jest likwidacja stanowiska pracy.

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 bezwzględnie. 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 rozwiązywania 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 umowy o pracę 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 umowy o pracę radnemu pozbawione było podstaw prawnych. Co prawda, w uzasadnieniu do uchwały Rada Powiatu Kłodzkiego wskazała, że Radny wielokrotnie wyrażał krytyczne opinie na temat rozwiązań formalno – prawnych dotyczących procesu połączenia dwóch jednostek organizacyjnych w nową instytucję kultury pod nazwą Biblioteczne Centrum Kultury, wykorzystując swoją wiedzę, doświadczenie i prestiż związany z pełnieniem mandatu radnego powiatowego. Jednakże z wyjaśnień Pracodawcy – Dyrektora Bibliotecznego Centrum Kultury w Dusznikach – Zdroju wynika, że przyczyna zamierzonego wypowiedzenia umowy o pracę nie ma żadnego związku z funkcją radnego. Funkcja ta ma neutralny charakter dla Pracodawcy, tak samo jak działalność Pana Marka Mazurkiewicza jako radnego.

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 umowy o pracę 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 umowy o pracę. Rada Powiatu nie wykazała takiego powiązania. Pracodawca przedstawił bowiem powód wypowiedzenia umowy o pracę zawartej z Panem Markiem Mazurkiewiczem, jako wynikający z konieczności likwidacji stanowiska pracy, w związku z koniecznością redukcji zatrudnienia. Wypowiedzenie umowy o pracę nie pozostawało w jakimkolwiek związku z faktem pełnienia przez Pana Marka 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 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