



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/67/2025 Rady Gminy Zawonia z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia stanowiska Rady Gminy Zawonia w odniesieniu do wniosku Starosty Trzebnickiego o wyrażenie zgody Rady Gminy Zawonia na rozwiązanie stosunku pracy z Radną Gminy Zawonia Panią Joanną Uchańską.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 31 stycznia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XII/67/2025 w sprawie wyrażenia stanowiska Rady Gminy Zawonia w odniesieniu do wniosku Starosty Trzebnickiego o wyrażenie zgody Rady Gminy Zawonia na rozwiązanie stosunku pracy z Radną Gminy Zawonia Panią Joanną Uchańską, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na nieuprawnionej odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną, w sytuacji gdy zamiar rozwiązania stosunku pracy z radną nie jest związany z pełnioną przez nią funkcją radnej Rady Gminy Zawonia.

Na wstępie organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy Zawonia, jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały, powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Powyższy przepis ma charakter swoistej klauzuli generalnej, wskazującej jedynie właściwość organu. Nie jest to jednak przepis kompetencyjny umożliwiający wydawanie wiążących aktów prawnych. Wydanie aktu normatywnego przez radę gminy musi mieć bowiem odrębną, wyraźną podstawę materialną, zatem rada gminy powinna każdorazowo i dodatkowo wskazać przepis szczególny upoważniający do konkretnego działania.

Właściwą podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny 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”. Z przepisu tego wynika, że pracodawca radnego gminy, jeszcze przed złożeniem oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy, zobowiązany jest wystąpić do rady gminy, 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.

Pismem z dnia 30 grudnia 2024 r. Starosta Powiatu Trzebnickiego zwróciła się do Rady Gminy Zawonia z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panią Joanną Uchańską, zatrudnioną w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy, będącą jednocześnie radną Rady Gminy Zawonia. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przyczyną planowanego rozwiązania stosunku pracy są zmiany organizacyjne w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy i związana z tym likwidacja stanowiska pracy, na którym zatrudniona jest Pani Joanna Uchańska. Reorganizacja polegać ma na wyodrębnieniu i przeniesieniu zadań do innej komórki organizacyjnej w Starostwie oraz na relokacji zadań w ramach tego wydziału połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia. Obowiązki zlikwidowanego stanowiska pracy będą realizowane przez pozostałych pracowników Wydziału Inwestycji i Pozyskiwania Funduszy. Pani Joanna Uchańska legitymuje się najkrótszym stażem pracy w tym wydziale, co stanowiło kryterium wyboru do redukcji etatu.

Na sesji w dniu 31 stycznia 2025 r. Rada Gminy Zawonia podjęła uchwałę Nr XII/67/2025, na mocy której nie wyraziła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną Rady Gminy Zawonia Panią Joanną Uchańską. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że: „Wydział w którym pracuje Joanna Uchańska jest jednym z najlepszych wydziałów w Starostwie, pozyskuje ogromne środki finansowe w tym między innymi na rozwój infrastruktury drogowej na terenie Gminy Zawonia. Z posiadanych informacji wynika, że w wydziale tym nie jest planowana żadna restrukturyzacja wymagająca likwidacji stanowisk pracy, a wręcz przeciwnie. Wydział ten pozyskał w ostatnich latach blisko 80 mln dotacji na rozwój infrastruktury i mieszkańców naszego regionu, a tym samym ograniczenie ilości jej pracowników wydaje się być niezasadne, a potrzeby inwestycyjne powiatu trzebnickiego wręcz sugerują zwiększenie zatrudnienia w tym wydziale. Tym samym należy uznać że wskazane we wniosku powody są abstrakcyjne i wynikają z zupełnie innej przyczyny. Radna Joanna Uchańska wykonuje należycie swoje obowiązki, więc nie ma żadnego powodu na to aby była zwolniona z pracy. Rada Gminy Zawonia mając na uwadze fakt, że potrzeby inwestycyjne w tej Gminie są ogromne, nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Joanną Uchańską”.

Pismem z dnia 17 lutego 2025 r. Klub Radnych Zawonia Gmina Nowych Możliwości przekazał Wojewodzie Dolnośląskiemu dodatkowe stanowisko w zakresie uchwały Nr XII/67/2025, w którym wskazano, że podane przez Starostę argumenty dotyczące planowanego rozwiązania stosunku pracy z radną są fikcyjne. Ze względu na realizację nowej perspektywy wydatkowania środków z Unii Europejskiej zasadnym jest zwiększenie zatrudnienia, a nie jego redukcja. Ponadto, Pani Joanna Uchańska nie jest pracownikiem z najkrótszym stażem zatrudnienia. Rozwiązanie stosunku pracy podyktowane jest faktem, że radna postrzegana jest jako radna opozycyjna wobec Wójta Gminy Zawonia, czego wyrazem jest sposób głosowania podczas obrad sesji. Jako radna w sposób należyty i odpowiedzialny wykonuje swój mandat, a jako pracownica Wydziału Inwestycji i Pozyskiwania Funduszy ma możliwości realizacji projektów skierowanych również do mieszkańców Gminy Zawonia. Jej działanie jest przez to skuteczne i wiarygodne. To z kolei stało się podstawą działań skierowanych przeciwko Pani Joannie Uchańskiej.

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru wskazuje, że przedłożone przez Klub Radnych dodatkowe wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione przy analizie prawidłowości podjętej uchwały, bowiem stanowią stanowisko jedynie grupy radnych (a nie całej Rady Gminy Zawonia), pod którym *nota bene* podpisała się sama zainteresowana radna. Wyczerpujące uzasadnienie przyczyn zajętego przez Radę stanowiska powinno po pierwsze - znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętej uchwały, po drugie – nie może być uzupełniane o powody i przyczyny w nim niewskazane w drodze późniejszych wyjaśnień, bowiem tylko tam przedstawione okoliczności, które legły u podstaw braku wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną, mogą podlegać ocenie z punktu widzenia zasadności podjęcia takiej uchwały.

Przechodząc do motywów zakwestionowania podjętej przez Radę Gminy Zawonia uchwały należy zauważyć, że 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 o samorządzie gminnym. Ustawodawca milczy natomiast co do tego, jakimi przesłankami powinna kierować się 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 dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21; z dnia 31 maja 2021 r., III OSK 3615/21; z dnia 20 grudnia 2022 r., III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21, z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21). Należy bowiem zauważyć, że celem ograniczenia zagwarantowanego w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest ochrona ważnego interesu publicznego w postaci zapewnienia jak największej niezależności w sprawowaniu funkcji radnego. 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 tej szczególnej regulacji, ingerującej w istniejący między pracodawcą a radnym stosunek pracy, nie jest bowiem udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego wynikających z przepisów prawa pracy, a tym samym pozbawienie pracodawcy 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

proceedzi 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 tym kontekście warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. (II OSK 3133/13), w którym odniesiono się do analogicznej regulacji art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), jednak stanowisko to z całą pewnością znajduje również zastosowanie na gruncie ustawy o samorządzie gminnym. W wyroku tym NSA wskazał, 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 w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (II OSK 1714/18) Naczelny Sąd Administracyjny 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”.

Przekonującej 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).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 marca 2023 r. (III OSK 2007/21): „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., III OSK 410/06)”.

Jak słusznie również zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 lutego 2024 r. (III SA/Wr 339/23): „W każdym przypadku niewyrażenia zgody przez radę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym należy wykazać, że wykonywanie przez pracownika mandatu radnego, choćby w najmniejszym stopniu, determinuje decyzję pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę”.

Analiza uzasadnienia uchwały Nr XII/67/2025 Rady Gminy Zawonia z dnia 31 stycznia 2025 r. prowadzi do wniosku, że powodem braku wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną jest podawana w wątpliwość Rady zasadność likwidacji stanowiska pracy, na którym radna jest zatrudniona. W uzasadnieniu tym wskazano, między innymi, że: „Wydział w którym pracuje Joanna Uchańska jest jednym z najlepszych wydziałów w Starostwie, pozyskuje ogromne środki finansowe w tym między innymi na rozwój infrastruktury drogowej na terenie Gminy Zawonia. Z posiadanych informacji wynika, że w wydziale tym nie jest planowana żadna restrukturyzacja wymagająca likwidacji stanowisk pracy, a wręcz przeciwnie. Wydział ten pozyskał w ostatnich latach blisko 80 mln dotacji na rozwój infrastruktury i mieszkańców naszego regionu, a tym samym ograniczenie ilości jej pracowników wydaje się być niezasadne, a potrzeby inwestycyjne powiatu trzebnickiego wręcz sugerują zwiększenie zatrudnienia w tym wydziale”. Jakkolwiek Rada wskazała, że: „wskazane we wniosku powody są abstrakcyjne i wynikają z zupełnie innej przyczyny” to w kwestionowanej uchwale Rada nie podjęła nawet próby wykazania, jakie „inne przyczyny” mogą być powodem rozwiązania stosunku pracy z radną. Stwierdzenie to wskazuje, że Rada Gminy uznaje istnienie związku między wnioskiem o rozwiązanie stosunku pracy z radną a wykonywanym przez radną mandatem, jednak stanowisko to nie zostało poparte jakąkolwiek argumentacją. W szczególności, Rada nie uzasadniła w żaden sposób związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy działalnością Pani Joanny Uchańskiej jako radnej a likwidacją zajmowanego przez nią stanowiska pracy. Natomiast wskazane okoliczności dotyczące braku zastrzeżeń, co do sposobu wykonywania przez Panią Joannę Uchańską obowiązków pracowniczych nie stanowią same w sobie podstawy do przyjęcia, że likwidacja stanowiska pracy ma jakikolwiek związek ze sprawowaniem mandatu radnej. Przestrzeganie obowiązków pracowniczych nie stanowi elementu wykonywania mandatu radnego. Jak wskazano powyżej i co należy raz jeszcze podkreślić, przewidziana w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym procedura uzyskania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie może być traktowana jako gwarancja nieograniczonej ochrony stosunku pracy radnego. Instytucja ochrony stosunku pracy radnego ma bowiem chronić radnego przed szykanami ze strony pracodawcy, ale nie ma spełniać funkcji swoistego immunitetu, za którym radny mógłby się skutecznie chronić niezależnie od obiektywnych przyczyn, które legły u podstaw zmiany lub rozwiązania stosunku pracy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2023 r., II SA/Rz 246/23). Jednocześnie wskazać należy, że Rada nie jest uprawniona do dokonywania oceny leżących po stronie pracodawcy powodów uzasadniających zamiar rozwiązania stosunku pracy z radnym, innych aniżeli związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Radny, jak każdy inny pracownik może przed sądem pracy wykazywać, że powody rozwiązania z nim stosunku pracy, niezwiązane z wykonywaniem mandatu radnego, są niezgodne z prawem i nieuzasadnione. Tym samym, nie ma żadnych powodów, aby rada gminy 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 (wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r.; II OSK 2532/17).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że Rada Gminy Zawonia w sposób nieuprawniony odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną. W ocenie organu nadzoru Rada w żaden sposób nie wykazała, że rozwiązanie stosunku pracy z radną pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnej, tym samym odmowa przez nią wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną pozbawiona była podstaw prawnych. Podstawą do takiego działania Rady mogą być bowiem tylko zdarzenia związane z wykonywaniem przez radną mandatu, a wystąpienie takich okoliczności musi bezwzględnie zostać wykazane w treści uzasadnienia uchwały, czego w niniejszej sprawie Rada nie dokonała.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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. 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