



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2024 r.

WP-O.4131.1.2024

Rada Miasta Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLI/801/2024 Rady Miasta Mława z dnia 26 marca 2024 r. *w sprawie odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.*

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę nr XLI/801/2024 *w sprawie odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 kwietnia 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.).

Pismem z dnia 23 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Mława o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLI/801/2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr XLI/801/2024 istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr XLI/801/2024 Rada Miasta Mława odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Wojciechem Krajewskim, zatrudnionym na stanowisku Kierownika Biura Powiatowego w Mławie Mazowieckiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (§ 1) oraz zobowiązała Przewodniczącą Rady Miasta Mława do przesłania niniejszej uchwały „*Pracodawcy Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*” oraz radnemu Panu Wojciechowi Krajewskiemu (§ 2). W lakonicznym, dwuzdaniowym uzasadnieniu Rada Miasta Mława powołała się na art. 25 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, wskazując, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Następnie Rada Miasta stwierdziła: *W postanowieniu z 7 października 2020 r. II PK 145/19 Sąd Najwyższy uznał, że zgoda rady jest jej uprawnieniem dyskrecyjnym, niewymagającym uzasadnienia.*

Pismem z dnia 9 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki, działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną, na podstawie art. 88 w związku z art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym*, wystąpił do Przewodniczącej Rady Miasta Mława o przedłożenie: protokołu z sesji Rady Miasta Mława z dnia 26 marca 2024 r. w zakresie dotyczącym debaty i głosowania w sprawie ww. uchwały, pisma pracodawcy (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) dotyczącego zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Wojciechem Krajewskim, wraz z przedstawioną w tej sprawie argumentacją oraz korespondencji Miasta Mława z pracodawcą, jeżeli była prowadzona, pozostałej dokumentacji oraz informacji dotyczących ww. sprawy, pomocnej w analizie zgodności z prawem ww. uchwały. Ponadto w przypadku, gdyby kwestia dotycząca rozwiązania stosunku pracy z radnym była przedmiotem obrad komisji Rady Miasta Mława, organ nadzoru zwrócił się o przedstawienie protokołów z obrad komisji, w zakresie dotyczącym ww. sprawy. W przypadku gdyby projekt ww. uchwały przedstawiony radnym zawierał uzasadnienie, również zwrócono się o jego przedstawienie.

Z odpowiedzi Przewodniczącego Rady Miasta Mława, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 kwietnia 2024 r., wynika, że ww. kwestia rozwiązania stosunku pracy z radnym nie była przedmiotem debaty podczas sesji Rady Miasta w dniu 26 marca 2024 r. ani przedmiotem obrad komisji. Nie przedłożono również uzasadnienia do projektu ww. uchwały. Przewodniczący Rady Miasta przesłał wyciąg z protokołu nr LXI/2024 z sesji Rady Miasta Mława z dnia 26 marca 2024 r. oraz pismo Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) nr OR07-120.98846.2024 z dnia 18 marca 2024 r., skierowane do Przewodniczącego Rady Miasta Mława. W ww. piśmie Dyrektor Oddziału wniósł o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Wojciechem Krajewskim, pełniącym funkcję Kierownika Biura Powiatowego w Mławie. Stwierdził ponadto, że przyczyną odwołania Wojciecha Krajewskiego nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, oraz wskazał na swoje prawo do doboru pracowników w sposób zapewniający najlepsze wykonywanie realizowanych zadań.

Z uzyskanych informacji wynika, że nie sformułowano na jakimkolwiek etapie procedowania ww. uchwały przesłanek jej podjęcia, w tym uzasadnienia faktycznego i prawnego ww. uchwały.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: 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.

Na mocy przytoczonego powyżej unormowania, rady gmin podejmują uchwały w zakresie wyrażenia zgody bądź braku zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Powyższy przepis obliguje ponadto radę gminy do odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym obligatoryjnie powinna zawierać uzasadnienie. Jego brak nie daje bowiem możliwości organowi nadzoru bądź sądowi administracyjnemu dokonania oceny, czy wystąpiła sytuacja obligatoryjnej odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a tym samym oceny zgodności tej uchwały z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto rada gminy ma obowiązek zbadania motywów działania pracodawcy radnego i

utrwalenia przeprowadzonych ustaleń w formie uzasadnienia do uchwały. Wprowadzie obowiązek uzasadnienia nie wynika *expressis verbis* z unormowań prawnych, jednakże, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny: *można go wyprowadzić w drodze wykładni celowościowej. W demokratycznym państwie prawa nie istnieje kategoria "swobodnego uznania" administracji, każde rozstrzygnięcie organów administracji publicznej powinno być oparte na konkretnej podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2010 r. sygn. akt II OSK 1074/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na obowiązek uzasadnienia odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wskazywał wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, między innymi w wyrokach: z dnia 18 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 3015/17) oraz z dnia 27 lipca 2017 r. (sygn. akt II OSK 1454/17). W pierwszym z tych wyroków, zapadłym w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że jedynie uzasadnienie wyczerpujące i przekonujące czyni zadość wymogom prawidłowego uzasadnienia takiej uchwały. Z kolei w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r. orzekł, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym: winna [...] być uzasadniona w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów oraz mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy* (sygn. akt II OSK 2620/20, Lex 3113441). Przytoczone orzecznictwo kwalifikuje brak takiego uzasadnienia jako istotne naruszenie prawa.

Doktryna prawa potwierdza ww. stanowisko sądów administracyjnych: *Obecne, liczne już orzecznictwo sądowe jest również jednolite w kwestii konieczności zaopatrzenia uchwały rady w stosowne uzasadnienie faktyczne i prawne uwzględniające wszystkie znane radzie racje, zarówno z uwagi na obowiązujące wymogi, uchybienie którym może spowodować aktywność nadzorczą wojewody, jak i z uwagi na to, iż w skrajnych sytuacjach odmowa rady może być uznana za sprzeczną z art. 8 k. p. Musi zatem być weryfikowalna* (P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2022, komentarz do art. 25 tej ustawy). A także: *pomimo braku przepisu nakazującego organowi stanowiącemu uzasadnienie stanowiska w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy, motywy, jakimi kierowała się rada gminy przy wyrażeniu bądź odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, powinny być wyrażone wprost, w formie umożliwiającej także późniejsze powoływanie się na te motywy, chociażby dla celów dowodowych. Konieczność ujawnienia przyczyn określonego sposobu działania organu stanowiącego wynika przede wszystkim z konstytucyjnej zasady nakazującej*

organom władzy publicznej działać w granicach i na podstawie prawa (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod. red. B. Dolnickiego, wydanie III, WKP 2021, komentarz do art. 25 tej ustawy).

Potrzebę uzasadnienia uchwały w ww. sprawie można wywieść również z ogólnych zasad konstytucyjnych i zasad prawa administracyjnego. W wyroku z dnia 1 lutego 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekł o obowiązku uzasadnienia uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: *W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji" (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że "w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). 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, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej" (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215, wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX nr 597395) (sygn. akt III SA/Kr 1137/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

W świetle opisanego powyżej jednolitego stanowiska doktryny prawa i orzecznictwa sądów administracyjnych, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2020 r. (sygn. akt II PK 145/19) przytoczone przez Radę Miasta w uchwale nr XLI/801/2024, należy

uznać za stanowisko odosobnione i incydentalne. Doktryna prawa zwraca uwagę na fakt, że powyższe postanowienie, wzoruje się na wykładni dotyczącej art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), gdzie sformułowano brak obowiązku uzasadniania stanowiska związku zawodowego w przypadku zgody na zwolnienie pracownika. Tymczasem w przypadku zgody lub braku zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, mamy do czynienia z radnym jako funkcjonariuszem publicznym, a stanowisko rady jest stanowiskiem organu władzy publicznej, wymagającym uzasadnienia. Obowiązek ten ma na celu ograniczanie zakresu swobodnego uznania (arbitralności, dyskrecjonalności) w działalności organów administracji publicznej (źródło: P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP 2022, komentarz do art. 25 tej ustawy).

Podsumowując, należy stwierdzić, że uchwała nr XLI/801/2024, z uwagi na brak uzasadnienia pozwalającego na zbadanie okoliczności jej podjęcia, istotnie narusza art. 25 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym* w związku z art. 2 i 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Mława nr XLI/801/2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/