



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 października 2024 r.

WP-R.4131.7.2024

Rada Miejska Odrzywół

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 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V.31.2024 Rady Miejskiej Odrzywół z dnia 29 sierpnia 2024 r. w *sprawie nie wyrażenia zgody na wypowiedzenie stosunku pracy dla Radnego Rady Miejskiej Odrzywół określone w piśmie Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Narcyzy Żmichowskiej w Rzeczycy.*

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska Odrzywół podjęła uchwałę nr V.31.2024 w *sprawie nie wyrażenia zgody na wypowiedzenie stosunku pracy dla Radnego Rady Miejskiej Odrzywół określone w piśmie Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Narcyzy Żmichowskiej w Rzeczycy.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 9 września 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 i 721).

Pismem z dnia 6 września 2024 r., które wpłynęło do organu nadzoru 11 września 2024 r., Dyrektor Szkoły Podstawowej im. Narcyzy Żmichowskiej w Rzeczycy wniósł o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miejskiej Odrzywół z dnia 29 sierpnia 2024 r. nr V.31.2024. Wskazał, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie ma żadnego związku z pełnionym przez niego mandatem radnego,

a jest spowodowane zmianami organizacyjnymi u pracodawcy i likwidacją tego stanowiska.

Pismem z dnia 19 września 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską Odrzywół o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V.31.2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr V.31.2024 istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr V.31.2024 Rada Miejska Odrzywół odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zatrudnionym na stanowisku kierownika hali w Szkole Podstawowej im. Narcyzy Żmichowskiej w Rzeczy. Rada uznała, że podana przez pracodawcę przyczyna rozwiązania stosunku pracy w postaci zmian organizacyjnych i likwidacji stanowiska jest pozorna. Ponadto, wskazała na art. 25 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, zgodnie z którym, rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada przyjęła stanowisko, iż nawet w przypadku, gdyby rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie miało związku z wykonywanym przez niego mandatem, to decyzja Rady o wyrażeniu zgody lub jej odmowy w takich przypadkach ma charakter uznaniowy. Rada powołała się między innymi na Postanowienie Sądu Najwyższego z 7 października 2020 r., zgodnie z którym: *Przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby kierować się rada gminy przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowie. Nie zobowiązuje on również rady do uzasadnienia swojego stanowiska. Nie ogranicza prawa rady do sprzeciwu wobec zamiaru pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z radnym tylko do sytuacji, gdy przyczyną tego zamiaru są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego, lecz jedynie zobowiązuje radę do odmowy wyrażenia zgody w takim przypadku, pozostawiając pozostałe decyzje jej swobodnemu uznaniu (sygn. II PK 145/19).*

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.

W świetle aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych należy przyjąć,

że szczególna ochrona przysługująca radnemu na podstawie przepisów uzależniających rozwiązanie z nim stosunku pracy od zgody rady dotyczy jedynie sytuacji, w których rozwiązanie z nim stosunku pracy związane jest z wykonywaniem przez niego mandatu. W przypadku zaś, gdy taki związek nie istnieje, rada nie może zatem odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (zob. m. in. wyroki NSA: z 3 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 4443/21; z 31 maja 2021 r., sygn. III OSK 3615/21, z 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21, z 21 marca 2023 r., sygn. III OSK 2007/21).

W wyroku z 26 listopada 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: *Art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym stanowi się, że po pierwsze, rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny jest członkiem, a po drugie, że rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, nie należy odczytywać w ten sposób, że w sytuacji opisanej w zdaniu drugim tego przepisu rada ma obowiązek odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy, zaś w innych przypadkach jest to pozostawione jej uznaniu. W ocenie NSA rozpoznającego sprawę, prowadziłyby to do nieuzasadnionego uprzywilejowania radnych kosztem ich pracodawców, gdyż rada gminy mogłaby odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, gdy to rozwiązanie nie ma żadnego związku z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego. Uprzywilejowanie radnych w zakresie możliwości rozwiązania z nimi stosunku pracy jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy to rozwiązanie ma związek 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. Taka wykładnia uwzględnia też to, 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. 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 (zob. także wyroki NSA z 26 września 2018 r., sygn. II OSK 2196/17, z 7 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 923/18, z 13 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 211/16) (sygn. III OSK 4632/21).*

Ponadto, w wyroku z 24 października 2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: *Ochrona stosunku pracy radnego mająca na celu umożliwienie radnym*

jak najskuteczniejszego i najbezpieczniejszego sprawowania funkcji nie jest jednak tożsama z tworzeniem szczególnych przywilejów w zakresie trwałości ich stosunku pracy i zabezpieczenie przed utratą zatrudnienia. Tak szeroko rozumiane uprawnienie rady gminy do interwencji w indywidualny stosunek pracy radnego nie służyłoby w istocie zabezpieczeniu mandatu radnego, lecz chroniłoby jego interesy wyłącznie jako pracownika, pozostając w sprzeczności z rzeczywistym celem przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. W każdym przypadku niewyrażenia zgody przez radę gminy 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. Nie może bowiem budzić żadnych wątpliwości, że unormowanie zawarte w art. 25 ust. 2 u.s.g. ma chronić radnego przed utratą pracy wówczas, gdy ma to związek z wykonywaniem mandatu radnego. Tylko w takich sytuacjach instytucja "ochrony" stosunku pracy radnego znajduje swoje uzasadnienie i sens, nadto jest determinowana zasługującymi na ochronę wartościami. Z kolei nie zasługuje na ochronę obrona stosunku radnego w każdym przypadku, albowiem w sytuacji, gdy przyczyny rozwiązania stosunku pracy radnego nie są związane z faktem pełnienia przez niego funkcji publicznej - pracownik-radny może dochodzić swoich praw przed sądem pracy, tak jak każdy inny pracownik (II OSK 659/17).

W świetle opisanego powyżej jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2020 r. (sygn. akt II PK 145/19), przytoczone przez Radę Miejską w uchwale nr V.31.2024, należy uznać za stanowisko odosobnione i incydentalne.

Podsumowując, należy stwierdzić, że uchwała nr V.31.2024 istotnie narusza prawo, tj. art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ Rada Miejska Odrzywół odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, podczas gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego i nie zachodzą inne okoliczności uzasadniające odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Pracodawca jako przyczynę zamiaru rozwiązania stosunku pracy wskazał likwidację stanowiska, na którym radny jest zatrudniony. Rada, oceniając tę przyczynę jako pozorną, nie wskazała konkretnych okoliczności faktycznych, które dowodziłyby, że likwidacja stanowiska, a w konsekwencji wypowiedzenie umowy o pracę, ma związek ze sprawowaniem mandatu radnego. Rada nie wskazała też w uzasadnieniu argumentacji, która wiązałaby konkretne zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu z rozwiązaniem z nim umowy o pracę. Wobec tego nie można podzielić stanowiska Rady, że wskazana we wniosku przyczyna rozwiązania stosunku pracy jest pozorna. Ponadto Rada niesłusznie przyjęła,

że w sytuacji, gdy przyczyny rozwiązania stosunku pracy z radnym nie mają związku z wykonywanym przez niego mandatem radnego, to decyzja o wyrażeniu zgody lub jej odmowy ma charakter uznaniowy. Jeśli bowiem Rada ustali, że pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie mają związku z wykonywaniem przez radnego mandatu, to nie ma prawa odmówić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy (zob. S. Płażek, Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022).

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 Miejskiej Odrzywół nr V.31.2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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 całości z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/