



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-R.4131.40.2016.AW

Warszawa, 5 grudnia 2016 r.

**Rada Miejska w Grójcu**  
**ul. Józefa Piłsudskiego 47**  
**05-600 Grójec**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 roku, poz.446 i poz. 1579)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXI/184/16 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 24 października 2016 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Grójcu, działając na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotową uchwałą odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Tomaszem Nowakowskim, zatrudnionym w Starostwie Powiatowym w Grójcu.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2016 roku.

Rada stwierdza w uzasadnieniu uchwały, że odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wynika z okoliczności, iż co prawda w sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka wskazana w przepisie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, to jednak Rada ma prawo badania motywów pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym. Zdaniem Rady motywy te zostały wskazane bardzo ogólnie, pracodawca nie przedstawił Radzie szczegółowego uzasadnienia swej decyzji, a w szczególności nie przedstawił swego stanowiska wobec odpowiedzi na zarzuty, jaką przedstawił pracownik oraz nie wskazał konkretnych okoliczności, działań zdarzeń, które stanowiłyby podstawę utraty zaufania. W tej sytuacji Rada oceniła, że, cyt.: „trudno przyjmować, że pracownik z takim stażem pracy na jednym stanowisku nagle miałby utracić zdolność kierowania podległym mu wydziałem”. Rada podała również jako jeden z motywów odmowy, że, cyt.: „stabilna sytuacja zawodowa radnego niewątpliwie przyczyni się do dalszego należytego wykonywania przez Pana Tomasza Nowakowskiego powierzonego mu przez mieszkańców Gminy mandatu radnego”.

Z powyższych względów Rada uchwaliła, że nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Z powyższym nie można się zgodzić.

Cytowany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 25 ust. 2 cytowanej ustawy brzmi:  
*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.*

Kwestia legitymacji i kompetencji rady do podejmowania uchwał w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, została szczegółowo omówiona w literaturze: *W szczególności nie wydają się trafne stanowiska, w których zostało stwierdzone, że w sytuacjach niezwiązanych z wykonywaniem mandatu wyrażanie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa rozwiązania są pozostawione uznaniu rady gminy. Należy bowiem przyjąć, że jeśli organ stanowiący ustali, że pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie są zdarzeniami związanymi z wykonywaniem przez radnego mandatu, to rada gminy nie ma prawa odmówić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy. Akceptacja odmiennej interpretacji pozostaje w sprzeczności z ratio legis omawianych przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. Jak już wcześniej bowiem wskazano, rolą tych regulacji prawnych jest umożliwienie radnym skutecznego i bezpiecznego sprawowania ich funkcji. Oznacza to, że intencją ustawodawcy nie było wprowadzenie bezwarunkowej i bezwzględnej ochrony trwałości stosunku pracy radnego w okresie wykonywania mandatu, tylko wprowadzenie ochrony w ograniczonym zakresie. Zakres ten wyznaczają wyłącznie zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Należy zatem stwierdzić, że odmawianie pracodawcy zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego w sytuacji, gdy przyczyną tego odwołania są okoliczności pozostające bez związku z wykonywaniem mandatu radnego, wykracza poza kompetencje rady gminy, a więc jest niezgodne z obowiązującym prawem. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjęto m.in., że ochrona stosunku pracy radnego, oparta na innych przesłankach niż wskazane w przepisach o ustroju jednostek samorządu terytorialnego, wykracza poza cel art. 22 ust. 2 u.s.p. i stanowi nadużycie kompetencji rady powiatu.*

*Prezentowany wniosek płynie również z brzmienia analizowanej regulacji. Skoro bowiem stanowi ona, że rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, to a contrario należy uznać, że rada gminy nie odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, w orzecznictwie organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie sądowym.(...) W literaturze przedmiotu przyjęto również, że: "Niezależnie od tego, jak będziemy interpretować zakres związania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (...) obowiązującym porządkiem prawnym przy podejmowaniu uchwały w sprawie wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody, nie sposób, nie postawić pytania, o zasadność takiej szczególnej ochrony w odniesieniu do radnych. Ochrona ta bowiem może w "doskonały" sposób utrudnić funkcjonowanie pracodawcy". Za ograniczeniem swobody organu stanowiącego w zakresie decydowania o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wypowiedział się także Wojewoda Lubuski, przyjmując w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 listopada 2013 r., NK-I.4131.256.2013.MGrz, NZS 2014, nr 1, s. 23, że organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g., nie powinien ingerować w prawo pracodawcy do pozbawienia go pewnych uprawnień tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.*

Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., III SA/Kr 1219/12, LEX nr 1343420, stwierdził, że wprawdzie 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, jednak kompetencja rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji. Motywy odmowy wyrażenia zgody muszą być zgodne z zasadami porządku prawnego oraz mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy. Analogicznie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 870/12, LEX nr 1216780. Konkludując, należy stwierdzić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada legitymacji w zakresie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, jeśli przyczyną tego rozwiązania są okoliczności, które nie pozostają w związku przyczynowo-skutkowym z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Jeśli jednak w takim przypadku do odmowy wyrażenia zgody dojdzie, to konsekwencją takiego stanu rzeczy jest prawo pracodawcy do zaskarżenia uchwały jako niezgodnej z obowiązującym prawem i naruszającej interes prawny pracodawcy. (w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer 2016).

Organ nadzoru w całości podziela powyższe stanowisko. Brzmienie przepisu jednoznacznie i bez wątpliwości interpretacyjnych wskazuje, że jedyną sytuacją, gdy rada ma prawo – a jednocześnie obowiązek – odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, jest związek pomiędzy owym rozwiązaniem stosunku pracy a wykonywaniem mandatu radnego. W przedmiotowej sprawie, w uzasadnieniu uchwały Rada przyznaje, że przyczyny podane przez Starostę Grójeckiego nie mają związku z wykonywaniem mandatu radnego. Tym samym Rada przesądziła kwestie związane z oceną legalności jej działania.

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, jak napisano w uzasadnieniu uchwały, że Rada obowiązana jest badać motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym (z czym, jak wskazano wyżej, organ nadzoru się nie zgadza), to treść uzasadnienia uchwały nie daje argumentów do pozytywnej oceny decyzji Rady. Jeśli stwierdzono, że Starosta nie przedstawił szczegółowych motywów swej decyzji, to organ nadzoru wskazuje, że Rada nie podjęła, wobec swych wątpliwości, żadnych kroków formalnych, aby takie stanowisko Starosty uzyskać. Pozostałe zapisy uzasadnienia, cytowane na wstępie, zawierają natomiast subiektywną ocenę sprawy oraz osoby radnego, przy czym za całkowicie niedopuszczalne należy uznać przyjęcie przez Radę jako jednego z motywów decyzji, iż przyczyną odmowy jest zamiar zapewnienia radnemu „stabilnej sytuacji zawodowej”. Zatem, treść uzasadnienia nie wskazuje, aby Rada dokonała badania motywów pracodawcy, zatem uchwałę podjęła bez dokonania należytej oceny sprawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Grójcu podejmując omawianą uchwałę, przekroczyła legitymację do działania, przyznaną przez ustawodawcę. Wobec powyższego uchwała w sposób istotny narusza treść art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

WOJEWODA M. ŁOWIECKI

Zdzisław Szipera