

**UCHWAŁA Nr/...../2025
RADY GMINY OSTRÓW**

**z dnia 25 lutego 2025 roku
w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy**

Działając na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) Rada Gminy Ostrów uchwala, co następuje:

§ 1.

Rada Gminy Ostrowie wyraża zgodę na rozwiązanie stosunku pracy zawartego pomiędzy radnym Panem Wiesławem Jeleniem, a Centrum Kultury i Bibliotek Gminy Ostrów.

§ 2.

Uchwałę wraz z uzasadnieniem doręcza się Pracodawcy oraz zainteresowanemu Radnemu.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Gminy Ostrów

Rafał Nęcza

UZASADNIENIE

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) 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 orzecznictwa sądów jak i stanowisk prawniczych do ww. przepisu prawa wynika, że jeżeli organ stanowiący ustali, iż pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego w skutek 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 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.

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. 25 ust. 2 u.s.g. i stanowi nadużycie kompetencji rady gminy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2011 roku sygn. akt II PK 249/10).

Także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 sierpnia 2017 roku sygn. akt III SA/Wr 407/17 uznano, że „celem omawianej regulacji prawnej 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”. Prezentowany wniosek płynie również z brzmienia analizowanej regulacji. Skoro bowiem stanowi ona, że rada 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. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, w orzecznictwie organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Tadeusza Kuczyńskiego: „Rada może odmówić swojej zgody wyłącznie wtedy, gdy podstawą zamierzonego rozwiązania stosunku pracy jest zdarzenie związane

z wykonywaniem mandatu radnego (np. częste nieobecności w pracy spowodowane udziałem w posiedzeniach rady). W innych przypadkach rada ma obowiązek zgody takiej udzielić”. Agnieszka Rzetecka – Gil zauważa natomiast, że „rada gminy, podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody na zwolnienie radnego – nie powinna ingerować w prawo pracodawcy do „rozstania się” z pracownikiem tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. Podobnie Sebastian Gajewski, odwołując się do zasady równości pracowników, wskazuje, że „granica zgodnego z prawem stosowania przez radę gminy odmowy rozwiązania stosunku pracy z radnym jest zachowanie w konkretnym stanie faktycznym wyrównawczego charakteru tego instrumentu. Taki aspekt można mu zaś przypisać jedynie w sytuacji, gdy rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu.

W pozostałych przypadkach udzielenie ochrony radnemu rysuje się jako próba uczynienia z regulacji przewidzianej art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (analogicznej do art. 25 ust. 2 u.s.g.) mechanizmu ponadstandardowej gwarancji sytuacji materialnej radnego - pracownika przez zabezpieczenie stabilności jego zatrudnienia” (Sebastian Gajewski, Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 roku, sygn. akt III SA/Lu 247/08).

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”. Przedstawiciele doktryny wskazali też, że uwzględnienie ratio legis analizowanego uregulowania ukazuje brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla podejmowania przez radę gminy (także powiatu) uchwał odmawiających zgody pracodawcy na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem radnym w tych sytuacjach, które nie mają żadnego związku z wykonywaniem publicznego mandatu przez pracownika. Na dodatek danie radzie gminy możliwości odmowy wyrażenia zgody w takich sytuacjach czyniłoby ją jakimś specyficznym quasi-sądem pracy. 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 roku, NK-I.4131.256.2013.MGrz, 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. Powyższe stanowisko prezentują sądy administracyjne również w aktualnych orzeczeniach m.in Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2021 roku sygn. akt VIII SA/Wa 573/21, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2023 roku sygn. akt III SA/Kr 201/23.

Jak stwierdził w swoim Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2018 roku sygn. akt II OSK 923/18 po pierwsze, rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem, a po drugie, że rada 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. Z kolei w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2023 roku sygn. akt II SA/Wa 836/22 sąd wskazał, iż celem regulacji jest zapewnienie radnemu swobodnego sprawowania mandatu, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy, to rada gminy 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.

W przedmiotowej sprawie przeanalizowano zawarte we wniosku Dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy Ostrów informacje i w ocenie Rady Gminy Ostrów, decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z Radnym nie jest związana z wykonywanym przez Niego 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 art. 25 ust. 2 zd. drugiej ustawy o samorządzie gminnym, należy odczytywać jako wskazanie wyłącznej cechy okoliczności uzasadniających odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a mianowicie ich związek z wykonywaniem mandatu radnego. Taka wykładnia uwzględnia też to, iż radny, jak każdy inny pracownik, będzie mógł wykazywać przed sądem pracy, 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 wkraczała w kompetencje sądu pracy. 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.

Mając na względzie powyższe, podjęcie przez Radę Gminy Ostrów uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest w pełni uzasadnione.