

UZASADNIENIE

W dniu 12.02.2025 r. do Rady Miasta Mława wpłynął wniosek pracodawcy w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Miasta Mława - Panem Pawłem Majewskim.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady, której radny jest członkiem. Rada odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Z bogatego orzecznictwa sądów jak i stanowisk prawniczych do w/w przepisu prawa wynika że jeżeli organ stanowiący ustali, iż pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie są zdarzeniami związanymi z wykonywaniem przez radnego mandatu, to rada 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. 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 ustawy i stanowi nadużycie kompetencji rady (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2011 r. II PK 249/10).

Także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3.08.2017 r., III SA/Wr 407/17 305 , 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 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. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, w orzecznictwie organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie sądowym. Zdaniem T. Kuczyńskiego: „Rada nie 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”. A. 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 S. Gajewski, odwołując się do zasady równości pracowników, wskazuje, że „granicą 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. 22 ust. 2 u.s.p.) mechanizmu ponadstandardowej gwarancji sytuacji materialnej radnego - pracownika przez zabezpieczenie stabilności jego zatrudnienia” (S. Gajewski, Głosa do wyroku WSA w Lublinie z 7.10.2008 r., 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 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 15.11.2013 r., NK-I.4131.256.2013.MGrz 311, 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 r. VIII SA/Wa 573/21, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2023 r. III SA/Kr 201/23. Jak stwierdził w swoim Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2018 r. 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 r. 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 zaistniałym stanie prawnym należy przychylić się do powyższej linii orzeczniczej i stanowisk prawniczych. Należy bowiem przyjąć, że jeśli organ stanowiący ustali, iż pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie są zdarzeniami związanymi

z wykonywaniem przez radnego mandatu, to rada nie może 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 miasta.

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