



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-654804-III/10/JP**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 28.10.2010 r.

**Pan**  
**Jerzy MILLER**

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji**

*In memoriam Panie Ministrze*

Upzejmie informuję, że w wyniku badania napływających spraw Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, związaną z wykładnią art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Przepis ten stanowi, że „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.”

W świetle wykładni językowej art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyjętej przez Sąd Najwyższy np. w wyrokach: z 17 września 2007 r., III PK 36/07, Lex nr 375679 i z 11 grudnia 2007 r., I PK 152/07, M.P.Pr 2008/5/255, ochrona stosunku pracy radnych, określona w tym przepisie, nakłada na pracodawcę obowiązek uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym tej gminy. Decyzję o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostawiono dyskrecjonalnej ocenie samej rady, która swobodnie decyduje, czy zgody takiej udzielić, czy też nie. Tylko w jednej sytuacji, opisanej w art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy, rada nie może swobodnie decydować o wyrażeniu albo niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, lecz musi odmówić udzielenia tej zgody, gdy przyczyną tego zamiaru są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego. We wszystkich pozostałych sytuacjach swobodna uznaniowa decyzja należy tylko do niej. Przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby się kierować 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.

W orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się natomiast, że wprawdzie ani art. 25 ust. 2 ani żaden

inny przepis ustawy o samorządzie gminnym nie określają warunków czy kryteriów, jakimi miałyby się kierować rada gminy przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowy (por. wyrok NSA z 18 września 2008 r., II OSK 952/08, Lex nr 511510), to jednak motywy zajętego przez radę stanowiska muszą wynikać z treści uzasadnienia uchwały. Formalnie obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, ale można go wyprowadzić w drodze wykładni systemowej i celowościowej (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2008 r., II OSK 410/06, Wokanda 2006/11/37 i wyrok z 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, niepubl. oraz wyrok WSA w Lublinie z 7 października 2008 r., III SA/Lu 247/08, Lex nr 511513). Brak uzasadnienia wskazującego na motywy, jakimi kierowała się rada, uniemożliwia bowiem ocenę, czy wystąpiła sytuacja określona w art. 25 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym, skutkująca obligatoryjną odmową zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane przez radę gminy, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy gmina zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu kierując się okolicznościami konkretnego przypadku. Nie można więc podjąć uchwały w sposób arbitralny, abstrahując od motywów podanych przez pracodawcę (wyroki NSA: z 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/05, Lex nr 190991; z 18 lutego 2009 r., II OSK 1747/09, Wspólnota 2009/13/45 i z 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, niepubl.). Ochrona wynikająca z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza się do bezwzględnego zakazu wyrażania zgody, jeżeli zwolnienie miałoby być uzasadnione okolicznościami bezpośrednio związanymi z wykonywaniem mandatu radnego przez pracownika, ale rozciąga się również na wszystkie inne wnioski pracodawców o wyrażenie przez radę gminy zgody na zwolnienie pracownika. W omawianym przepisie chodzi więc o ochronę stosunku pracy funkcjonariusza publicznego, wybranego w wyborach powszechnych, ze względu na charakter pełnionej przez niego służby, a nie ochronę stosunku pracy pracownika, bo ta została unormowana w Kodeksie pracy i jest świadczona przez powołane do tego organy, np. sądy powszechne i Państwową Inspekcję Pracy. Tak więc sprawa wyrażenia zgody przez radę gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest co prawda sprawą indywidualną, ale z zakresu administracji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela przyjętą przez ustawodawcę ochronę stosunku pracy radnego. Ma ona bowiem na celu umożliwienie radnym, ze względu na szczególną rolę, jaka została powierzona gminom, jak najskuteczniejszego i najbezpieczniejszego sprawowania ich funkcji. Następstwem tej ochrony jest ograniczenie swobody pracodawcy, który nawiązał stosunek pracy z pracownikiem - radnym, w rozwiązaniu tego stosunku bez zgody rady gminy. Z drugiej jednak strony

przepisy prawa nie mogą być skonstruowane w sposób uniemożliwiający konieczność rozstania się z pracownikiem, nawet szczególnie chronionym, w sytuacjach, gdy wykonuje on swoje obowiązki w sposób niewłaściwy, czy w sposób ciężki narusza te obowiązki. Tymbardziej, nie do przyjęcia jest taka sytuacja, gdy precyzując zastrzeżenia co do sposobu wykonywania pracy przez chronionego pracownika, pracodawca zwraca się do właściwego organu - wyposażonego w uprawnienia decyzyjne, związane z możliwością rozwiązania stosunku pracy - o wyrażenie zgody na rozwiązanie tego stosunku bądź dokonanie wypowiedzenia warunków pracy i płacy, a ten, odmawiając zgody, nie jest zobowiązany do uzasadnienia swego stanowiska. Przenosząc te rozważania na grunt ustawy o samorządzie gminnym, a konkretnie jej art. 25 ust. 2, wymaga podkreślenia, że niezamieszczenie w przepisie obowiązku uzasadnienia przez radę gminy uchwały odmawiającej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym /na dokonanie wypowiedzenia zmieniającego/, poza trafnymi argumentami przyjętymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, stwarza przyzwolenie do dyskrecjonalnej oceny wniosku pracodawcy, co z kolei może skutkować koniecznością naruszenia przez pracodawcę zasady działania w granicach prawa. W sytuacji bowiem gdy pracodawca, nie znając uzasadnienia uchwały rady gminy odmawiającej zgody na rozwiązanie stosunku pracy (dokonanie wypowiedzenia zmieniającego) z pracownikiem-radnym, będąc przekonany o swych racjach zdecyduje się mimo wszystko na złożenie oświadczenia woli w tym zakresie, naraża się nie tylko na zarzut dokonania czynności z naruszeniem prawa, którą stwierdza sąd pracy przy rozpatrywaniu odwołania się pracownika od dokonanego wypowiedzenia, ale także konieczność zapłaty pracownikowi odszkodowania z tego tytułu.

Zważywszy, że przepisy prawa nie przewidują możliwości wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały w związku z rozbieżnością w wykładni prawa powstałą w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm. oraz art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie potrzeby uzupełnienia przepisu art. 25 ust. 2 ustawy samorządzie gminnym o zapis nakładający na radę gminy obowiązek uzasadnienia uchwały odmawiającej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, będącym jej członkiem. Przyjęcie takiego rozwiązania wyeliminowałoby na przyszłość sygnalizowaną rozbieżność w orzecznictwie oraz odciążałoby sądy administracyjne od konieczności rozpatrywania skarg na uchwały rad gmin w tym zakresie.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że podobnej korekty wymagałyby przepisy art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z

2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), normujące w podobny sposób tryb postępowania w przypadku wniosku o rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

*Z pochwyceniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich