

Renata Waśkiel¹

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0003-4761-9698

GŁOSA DO WYROKU

NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 21 MARCA
2023 R., III OSK 2148/21 (CZĘŚCIOWO APROBUJĄCA)

ABSTRACT

Gloss to the Judgment of the Polish Supreme Administrative Court of March 21, 2023, case file no. III OSK 2148/21 – partially approving

In the judgment under review, the Polish Supreme Administrative Court addresses the issue of special protection of the employment relationship of an individual holding the position of a councilor. A critical comment on this ruling concerns the Court's decision that the consent of the municipal council is required not only for the employer to terminate the employment relationship with an employee-councilor but also for issuing a modification of the employment contract to such an employee. In this regard, the Court provides an expansive interpretation of Article 25 paragraph 2 of the Local Government Act. The approving part of the gloss broadly refers to the underlying principles of protecting the employment relationships of individuals holding socially significant roles. The above aims to demonstrate the correctness of the Polish Supreme Administrative Court's thesis that the purpose of protective regulations is not to provide unconditional protection in the sphere of a councilor's rights in the field regulated by labor law.

¹ Doktor nauk prawnych, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Białymstoku. Adres e-mail do kontaktu: renata.waskiel@gmail.com.

Keywords: special protection of a councilor's employment relationship, consent to the termination of a councilor's employment, termination of councilor's working and pay conditions

Słowa kluczowe: szczególna ochrona stosunku pracy radnego, zgoda na rozwiązanie stosunku pracy radnego, rozwiązanie warunków pracy i płacy radnego

Teza glosowanego wyroku: **Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem. Powołany przepis dotyczy także zmiany warunków pracy z radnym. Wyznacza on przesłankę wyłączającą wyrażenie zgody przez radę gminy na zmianę stosunku pracy z radnym. Rada gminy odmawia wyrażenia zgody, jeżeli podstawą do takiej zmiany byłyby zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Regulacja art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym została wprowadzona dla zagwarantowania możliwości sprawowania przez radnego mandatu, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w tej ustawie. Celem tej regulacji nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy, pozbawiając pracodawcę możliwości rozwiązania lub zmiany stosunku pracy z radnym.**

1. Wprowadzenie

Sposób uregulowania szczególnej ochrony stosunku pracy pracownika sprawującego w ramach dodatkowej aktywności mandat radnego prowadzi do powstawania licznych wątpliwości interpretacyjnych. Teza glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy dwóch kontrowersyjnych kwestii związanych z gwarancjami stabilizującymi stosunek pracy, które przewidziano w ustawie o samorządzie gminnym.

Pierwsze zagadnienie dotyczy ustalenia, jakie czynności pracodawcy dokonywane względem pracownika-radnego wymagają uzyskania uprzedniej zgody rady gminy. Nie jest jasne, czy zakres przedmiotowy ochrony szczególnej radnego obejmuje wypowiedzenie pracownikowi-radnemu warunków pracy i płacy. Przedmiot drugiego spośród problematycznych wątków stanowią sytuacje, w których rada gminy jest uprawniona do odmowy uwzględnienia wniosku pracodawcy o uchylenie zakazu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem-radnym. W procesie badania zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy relewantne wydają się założenia, jakie legły u podstaw wprowadzenia ogółu rozwiązań prawnych stabilizujących stosunek pracy pracowników wybranych do pełnienia funkcji społecznie istotnych.

Powyższe zagadnienia były przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, sądów pracy, a także przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i prawa pracy. W dalszym ciągu w obu kwestiach nie zostały jednak wypracowane wspólne stanowiska, co uzasadnia zbadanie argumentacji sformułowanej w uzasadnieniu glosowanego wyroku. Motywacją

do podjęcia przedmiotowych wątków było także ich istotne znaczenie praktyczne oraz interdyscyplinarny charakter.

2. Stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 23 lipca 2019 r. (II SA/OI 406/19) uwzględnił skargę przedsiębiorstwa i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały rady miasta w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia warunków pracy i płacy radnego.

Sąd ten uznał, że w wyniku podjęcia przez radę miasta zaskarżonej uchwały unie-możliwiono przedsiębiorstwu dokonanie zmian prawnych w zasadach wynagradzania pracownika będącego jednocześnie radnym.

Dokonując wykładni podstawy prawnej podjętego rozstrzygnięcia, wskazano, że celem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym² jest zapewnienie radnemu swobodnego wykonywania mandatu, nie zaś zabezpieczenie przed utratą pracy czy zmianą jej warunków. Tym samym rada gminy nie powinna władczo ingerować w treść umowy o pracę, wówczas gdy rozwiązanie stosunku pracy nie jest w żadnym stopniu związane z wykonywaniem mandatu radnego. Treść powyższego unormowania prawnego zapewnia pracownikowi-radnemu swobodę w wykonywaniu mandatu radnego, a nie tworzenie szczególnych przywilejów w zakresie trwałości stosunku pracy.

Mając powyższe na względzie, sąd uznał, że na gruncie niniejszej sprawy nie ma najmniejszych podstaw ku temu, aby przypuszczać, iż zmiana warunków wynagradzania radnego w zakładzie jego pracy miała jakikolwiek związek z wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Dlatego też wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że w sprawie nie zaistniały okoliczności, które bezwzględnie zobowiązywałyby radę gminy do odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy. Bez wątpienia wypowiedzenie zmieniające przewidywało zasady mniej korzystne dla uczestnika postępowania niż dotychczas obowiązujące, ale obowiązują one wszystkich pozostałych pracowników spółki.

Sąd zauważył, że rada miasta, podejmując zaskarżoną uchwałę, nie wyjaśniła, dlaczego uczestnik postępowania będący radnym ma mieć o wiele korzystniejsze zasady pobierania nagród jubileuszowych i odprawy emerytalno-rentowej niż pozostałych 100 pracowników spółki. Organ, odmawiając zgody na zmianę warunków pracy i płacy, bez wątpienia zaakceptował uprzywilejowaną pozycję skarżącego wobec pozostałych pracowników spółki, nie wyjaśniając jednak, jakie okoliczności za tym przemawiają.

Z rozstrzygnięciem wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zgodziła się rada miasta, wskazując m.in. na usprawiedliwione podstawy do odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy radnemu, w szczególności, że wniosek skarżącego nie miał wskazanej rzeczywiście istniejącej podstawy (przyczyny) uzasadniającej ten wniosek. Skarżąca podniosła ponadto, że wojewódzki sąd administracyjny błędnie przyjął, że

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej: u.s.g.

art. 25 ust. 2 u.s.g. nie uprawnia organu do ustalenia istnienia bądź nieistnienia podstawy (przyczyny) rozwiązania czy zmiany stosunku pracy z radnym, zawartej w treści wniosku złożonego przez skarżącego, a także wynikającej z dokumentów przedłożonych organowi w trakcie procesu uchwałodawczego. W skardze wskazano także na nieuchwycenie znaczenia dla rozstrzygnięcia istoty sprawy dowodu w postaci wyjaśnienia skarżącego, iż jedyna podstawa (przyczyna), na której skarżący oparł swój wniosek do organu, jest nieobowiązująca (nieistniejąca) dla radnego. Nie wzięto ponadto pod uwagę wieku radnego, uprawniającego go do ochrony przed zmianą warunków pracy i płacy. Rada miasta wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi względnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie.

3. Zakres przedmiotowy ochrony szczególnej stosunku pracy radnego

Ochrona szczególna stosunku pracy pracownika pełniącego dodatkowo funkcję radnego została przewidziana w art. 25 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem 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.

Ochrona radnego opiera się na względnym zakazie rozwiązania³. Względność ochrony oznacza, że wyrażenie przez odpowiedni organ zgody na rozwiązanie stosunku pracy implikuje uchylenie zakazu. Zgodę organu postrzega się przy tym jako materialną przesłankę dopuszczalności rozwiązania stosunku pracy⁴.

Pozakodeksowa ochrona szczególna stosunku pracy radnych dotyczy wszystkich form zatrudnienia, które mieszczą się w zakresie pojęcia stosunku pracy, a zatem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, a także spółdzielczej umowy o pracę⁵.

Zakres przedmiotowy pozakodeksowej ochrony szczególnej radnego obejmuje jedynie te sposoby rozwiązania stosunku pracy, które są inicjowane jednostronnie przez pracodawcę. Zgoda rady gminy nie jest więc konieczna wtedy, gdy pracownik sprawujący

³ K. Grajewski, J. Stelina, *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 30; T. Wrocławska, *Szczególna pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 22; A. Dubowik, *Szczególna ochrona przed wypowiedzeniem stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3, s. 24; A. Dral, *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, nr 3, s. 257–258; W. Szubert, *Zarys wykładu prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 126; B. Cudowski, *Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z działaczem związkowym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 7–8, s. 159; W. Sanetra, *Dylematy ochrony działaczy związkowych przed zwolnieniem z pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 3, s. 22.

⁴ Zob. B. Cudowski, *Zgoda...*, s. 159; Z. Salwa, *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5, s. 12. Ze względu na podobieństwo regulacji zasadne jest odniesienie zaprezentowanego poglądu także do ochrony szczególnej radnego gminy.

⁵ A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 178.

mandat radnego dobrowolnie występuje z łączącego go dotychczas z pracodawcą stosunku pracy⁶. Poza ochroną szczególną pozostaje także wygaśnięcie stosunku pracy⁷ oraz rozwiązanie stosunku pracy wraz z upływem okresu, na który był on zawarty⁸. Wspólną cechą tych sposobów ustania stosunku pracy jest brak oświadczenia woli pracodawcy⁹.

Nie budzi wątpliwości, iż mechanizmy ochronne obowiązują w razie wypowiedzenia umowy o pracę, a także w sytuacji rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Zakazy dotyczą zaistnienia warunków określonych w art. 52 k.p. (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika), jak i tych wyszczególnionych w art. 53 k.p. (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia bez winy pracownika)¹⁰.

Problematiczne jest natomiast ustalenie, czy gwarancje związane z pozakodeksową ochroną szczególną pracownika pełniącego funkcję radnego obowiązują także w razie wypowiedzenia warunków pracy i płacy przez dotychczasowego pracodawcę. W art. 25 ust. 2 u.s.g. powyższa kwestia została całkowicie pominięta. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w komentowanym orzeczeniu uznał, że przepis ten dotyczy także zmiany warunków pracy z radnym. W orzeczeniu zabrakło jednak uzasadnienia zaprezentowanego stanowiska.

Pogląd o konieczności uzyskania przez pracodawcę zgody na dokonanie pracownikowi-radnemu wypowiedzenia zmieniającego pojawił się zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego¹¹. Przywołany sposób interpretacji art. 25 ust. 2 u.s.g. oparto przede wszystkim na przekonaniu o możliwości zastosowania do ochrony radnych art. 42 § 1 Kodeksu pracy¹². W myśl tego przepisu przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wynikających z umowy warunków pracy i płacy. W pisemnych motywach orzeczenia wydanego 2 września 2003 r.¹³ Sąd Najwyższy uznał, że za zastosowaniem powyższej normy do art. 25 ust. 2 u.s.g. przemawia wykładnia systemowa. Sąd ten podkreślił, iż w sytuacji braku unormowania wyraźnie dopuszczającego dokonanie wypowiedzenia zmieniającego odesłanie do przepisów o wypowiedzeniu

6 Por. H. Szewczyk, *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2, s. 70; K.W. Baran, *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4, s. 7.

7 Z. Salwa, *Szczególna...*, s. 15.

8 E. Latacz, *Ochrona trwałości stosunku pracy radnych*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 17, s. 81; A. Dral, *Szczególna ochrona stosunku pracy radnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 7, s. 50–51; A. Wierzbica, *Mandat...*, s. 179; A. Wierzbica, *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 116.

9 Por. Z. Salwa, *Szczególna...*, s. 15.

10 Por. K.W. Baran, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, komentarz do art. 32 ustawy o związkach zawodowych, s. 222.

11 E. Latacz, *Ochrona...*, s. 83; L. Wengler, *Glosa do wyroku SN z 2 września 2003 r., I PK 338/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2, s. 225; A. Szewc, komentarz do art. 25 u.s.g., [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 406; wyrok SN z dnia 2 września 2003 r., I PK 338/02, Legalis nr 64827; wyrok SN z dnia 21 października 2004 r., I PK 665/03, Legalis nr 188322; wyrok SN z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, Legalis, nr 186676; H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 39.

12 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm., dalej: k.p.).

13 I PK 338/02, Legalis 64827.

definitywnym oznacza, że ochrona specjalna obejmuje także wypowiedzenie warunków pracy i płacy¹⁴.

W ocenie Sądu Najwyższego nieobjęcie zakresem ochrony szczególnej wypowiedzenia zmieniającego pozostawiałoby pracodawcy pole do obchodzenia prawa, a w efekcie odbierałoby ochronie specjalnej przymiot realności. Prezentowany pogląd został zaaprobowany w nauce prawa pracy¹⁵. Jak wskazuje Helena Szewczyk, „przyjęcie odmiennej koncepcji wykładni stworzyłoby możliwość działań *in fraudem legis* ze strony pracodawcy, który mógłby zmienić arbitralnie warunki pracy lub/i płacy pracownika w taki sposób, aby były one przez niego nie do przyjęcia”¹⁶.

W glosowanym orzeczeniu nie dostrzeżono jednak, że w ostatnich latach w opracowaniach literatury odchodzi się od prezentowanej wyżej wykładni art. 25 ust. 2 u.s.g., wskazując na brak możliwości stosowania art. 42 § 1 k.p. przewidującego odpowiednie stosowanie przepisów o wypowiedzeniu umowy o pracę do wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Anna Wierzbica trafnie wskazuje, że jest to zabieg zbyt daleko idący, gdyż nie ma umocowania w żadnej z ustrojowych ustaw samorządowych. Ustawy te nie zawierają odesłania do Kodeksu pracy w zakresie dotyczącym wyrażania zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego. Zdaniem Anny Wierzbicy taki stan rzeczy dowodzi, że wolą ustawodawcy było unormowanie zagadnienia dotyczącego wyrażenia zgody przez organ stanowiący na rozwiązanie stosunku pracy radnego jedynie w omawianych ustawach ustrojowych. Zamiar ustawodawcy odesłania do przepisów innego aktu prawnego powinien być bowiem wyrażony wprost¹⁷. Konstrukcja tego rodzaju powinna ponadto spełniać warunki, o których mowa w § 158 Zasad techniki prawodawczej¹⁸.

Pogląd o węższym zakresie przedmiotowym ochrony szczególnej radnych wyraziła także Małgorzata Mędrala, wskazując, że przyjęcie, iż art. 25 ust. 2 u.s.g. obejmuje również wypowiedzenie zmieniające, zasługiwałoby na aprobatę jedynie w sytuacji, w której sprowadzałoby się ono w istocie do obejścia procedury rozwiązania stosunku pracy¹⁹. Tymczasem wypowiedzenie warunków pracy i płacy z założenia służy innym celom, a mianowicie zachowaniu zatrudnienia pracowniczego.

Sądzę, że słuszne jest stanowisko, zgodnie z którym w aktualnym stanie prawnym ochrona szczególna ustanowiona w ustawie o samorządzie gminnym nie obejmuje dokonania wypowiedzenia zmieniającego. Powyższa konkluzja skłania do zajęcia krytycznego stanowiska względem analizowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w części, w jakiej dotyczy ono zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnych.

Za negatywną oceną badanego fragmentu wyroku przemawia także porównanie art. 25 ust. 1 u.s.g. z innymi przepisami przewidującymi ochronę stosunku pracy osób

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ S. Płazek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 25 u.s.g., s. 601–602; H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 53.

¹⁶ H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 53.

¹⁷ A. Wierzbica, *Mandat...*, s. 192–193.

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁹ M. Mędrala, *Uwagi na temat szczególnej ochrony stosunku pracy radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 91.

pełniących funkcję z wyboru, a mianowicie posłów, senatorów (art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁰) i działaczy związkowych (art. 32 ust. 9 w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych²¹).

Konstruując mechanizmy ochrony szczególnej parlamentarzystów oraz działaczy związkowych, ustawodawca wskazał wprost, iż w zakres przedmiotowy ochrony szczególnej wchodzi także modyfikacja stosunku pracy. Oznacza to, że gdyby taka była jego intencja w odniesieniu do radnych, zastosowałby tożsamy zabieg.

W mojej ocenie decyzja legislatora o nieobjęciu ochroną szczególną wypowiedzenia warunków pracy i płacy pracownikowi-radnemu była nieuzasadniona. W innych przepisach, przykładowo w ustawie o zwolnieniach grupowych, grupę pracowników-radnych uznano za wymagającą szerszej ochrony aniżeli pracowników-związkowców pełniących funkcję poza zakładem pracy. Powyższe wskazuje na brak konsekwencji ustawodawcy.

Z brakiem unormowania kwestii wypowiedzenia zmieniającego wiąże się obawa o iluzoryczność ochrony szczególnej radnych. Z tego powodu *de lege ferenda* postulować należy zrównanie zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnych z zakresem ochrony parlamentarzystów oraz działaczy związkowych.

Niemniej jednak konstatacja o braku jakichkolwiek racjonalnych powodów zaniechania objęcia ochroną szczególną wypowiedzenia pracownikowi-radnemu warunków pracy i płacy nie może automatycznie prowadzić do wykładni wykraczającej poza literalne brzmienie art. 25 ust. 2 u.s.g. Przeciwno takiemu zabiegowi przemawia sama specyfika ochrony szczególnej, która ogranicza w sposób istotny uprawnienia pracodawców, a ponadto jest odstępstwem od reguły nieobjęcia pracowników ochroną szczególną stosunku pracy.

4. Zakres swobody rady gminy w toku procedowania w przedmiocie uchylecia ochrony szczególnej radnego

Działanie mechanizmów pozakodeksowej ochrony szczególnej radnego polega na tym, że pracodawca zamierzający rozwiązać stosunek pracy łączący go z pracownikiem chronionym zobowiązany jest do uprzedniego uzyskania zgody rady gminy.

Wadą art. 25 ust. 2 u.s.g. jest brak doprecyzowania zakresu swobody organu właściwego do rozpoznawania wniosków pracodawców o uchylenie zakazu rozwiązania stosunku pracy. Z tego powodu w literaturze i orzecznictwie pojawiały się różnorodne propozycje wykładni przepisu.

W glosowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie uznał, iż „rada gminy odmawia wyrażenia zgody, jeżeli podstawą do takiej zmiany byłyby zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. Motywując swoje stanowisko, sąd ten stwierdził, że regulacja art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym została wprowadzona

²⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 907 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854 z późn. zm.).

dla zagwarantowania możliwości sprawowania przez radnego mandatu, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w tej ustawie. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie jako uzasadnienie powyższego stanowiska nawiązał także do celu powyższej regulacji, którym nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy.

Stoję na stanowisku, iż regulacja ochrony szczególnej związanej z pełnieniem funkcji z wyboru powinna zostać tak skonstruowana, ażeby zapobiegać przypadkom wykorzystywania przez pracodawców rozwiązania lub zmiany stosunku pracy jako instrumentu karzącego pracownika za działalność związaną z wykonywaniem mandatu. Przyjęte rozwiązania prawne nie powinny natomiast prowadzić do powstawania sytuacji, w których pracodawcy nie zezwala się na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem pełniącym funkcję, mimo iż decyzja o zwolnieniu nie ma żadnego związku z dodatkową aktywnością pracownika.

Celem gwarancji zatrudnienia jest uniknięcie sytuacji patologicznych mających swoje źródło w odwecie pracodawcy za pełnienie funkcji²². Nie chodzi tu oczywiście wyłącznie o polityczny wymiar decyzji pracodawcy o zakończeniu stosunku prawnego, lecz także o reperkusje, jakie mogą się pojawić w związku z korzystaniem przez pracownika-radnego z innych uprawnień gwarantujących prawidłowe wykonywanie mandatu (np. ze zwolnienia od pracy, o którym mowa w art. 25 ust. 3 u.s.g.).

W nauce prawa pracy szczególną uwagę poświęcono ochronie szczególnej pracownika pełniącego funkcję działacza związkowego. Jak trafnie wskazuje Antoni Dral, „celem ochrony działaczy związkowych powinna być [...] ochrona przed retorsją ze strony pracodawcy, w postaci zwolnienia lub skrzywdzenia w inny sposób, której podłożem jest działalność związkowa”²³. Arkadiusz Sobczyk sprowadza ogólny cel ochrony szczególnej, podobnie jak powszechniej, do ochrony godności osobowej²⁴. Autor ten podkreśla jednocześnie, że „instytucja zgody na wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy ma cele wyłącznie społeczne. Nie dotyczy więc interesu prywatnego pracownika, lecz interesu publicznego, jakim jest działanie związków zawodowych (lub innych przedstawicieli załogi) niezależnych od pracodawców i administracji publicznej”²⁵. Innymi słowy, celem ochrony jest przeciwdziałanie szykanom skierowanym w stosunku do działacza za prowadzenie działalności związkowej²⁶.

Zaprezentowane powyżej poglądy korespondują z treścią konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokoowań zbiorowych²⁷. Jak wynika z art. 1 ust. 1 tego aktu prawnego, pracownicy powinni korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy.

²² Por. L. Wengler, *Glosa...*, s. 226.

²³ A. Dral, *Ochrona...*, s. 250.

²⁴ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II, *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013, s. 100.

²⁵ A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 278.

²⁶ A. Sobczyk, *Władcze kompetencje związków zawodowych w sferze wolności pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 11, s. 6.

²⁷ Przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 126).

W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r. Sąd ten wskazał, że „celem ochrony działacza związkowego jest wyłącznie zagwarantowanie mu niezależności w wypełnianiu funkcji [...]. Działalność związkowa nie może zatem być pretekstem do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracownika w sferach niedotyczących sprawowania przez niego funkcji. [...] Celem ochrony działacza związkowego na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest przede wszystkim realizacja interesów związku zawodowego i interesów zbiorowych pracowników. Powołany przepis ma na celu zapewnienie działaczowi związkowemu bezpieczeństwa i niezależności wobec pracodawcy w zakresie reprezentowania i obrony praw i interesów pracowników (por. art. 7 ustawy o związkach zawodowych)”²⁸.

W mojej ocenie zakres gwarancji związanych z ochroną stosunku pracy radnych oparty jest na podobnych założeniach. Stąd też wyeksponowane wyżej poglądy judykatury i przedstawiciele nauki prawa pracy pozostają aktualne także w odniesieniu do art. 25 ust. 2 u.s.g., potwierdzając słuszność zapatrywania wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku. W przypadku radnych cel ochrony praw pracowniczych sprowadza się głównie do zapobiegania naruszeń przepisów, które potencjalnie mogą mieć miejsce ze strony pracodawcy. Nie ma natomiast nic wspólnego z ograniczaniem jego uprawnień w sytuacji, gdy ich realizacja ma nastąpić zgodnie z ich przeznaczeniem.

Podkreślenia wymaga doniosły wymiar komentowanego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jakkolwiek jest ono elementem utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych²⁹, to jednak obecnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego wciąż pojawia się pogląd o dyskrejonalnej władzy rady gminy w zakresie wniosków pracodawców o uchylenie zakazu rozwiązywania stosunku pracy³⁰.

Na zaakceptowanie stanowiska o szerokim zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy nie pozwala już samo brzmienie art. 25 ust. 2 u.s.g. Treść zwrotu, którym posłużono się w tym przepisie: „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem” wskazuje, że adresatem normy wynikającej z cytowanego fragmentu jest przede wszystkim pracodawca. Dyspozycję normy stanowi natomiast obowiązek uzyskania zgody rady gminy na dokonanie czynności prawnej zmierzającej do rozwiązania stosunku pracy. Oczywiście wtórnym adresatem tej normy jest organ stanowiący, lecz z pierwszego zdania art. 25 ust. 2 u.s.g. w oparciu o wykładnię literalną wywieść można jedynie uprawnienie tego organu do rozpoznania wniosku pracodawcy. Ta część przepisu nie precyzuje jednak, w jakich okolicznościach może dojść do odmowy wyrażenia zgody, a tym bardziej nie uprawnia rady gminy do negatywnego rozpoznania wniosku w sytuacji, gdy decyzja pracodawcy nie jest związana z wykonywaniem mandatu radnego. Podobna konkluzja dotyczy zdania drugiego art. 25 ust. 2 u.s.g.,

²⁸ I PK 142/16, Legalis nr 1595142.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 923/18, Legalis nr 1860721; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, Legalis nr 2270113; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, Legalis nr 2247183; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2020 r., II SA/Bk 231/20, Legalis nr 2477569.

³⁰ Postanowienie SN z dnia 7 października 2020 r., II PK 145/19, Legalis nr 2496531.

w myśl którego: „Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. W oparciu o tę część przepisu zasadne jest skonstruowanie normy kompetencyjnej skierowanej do rady gminy, za sprawą której ustanowiony zostaje nakaz niewyrażenia zgody w określonej w tym zdaniu sytuacji, a więc wtedy, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Także łączna analiza powyższych fragmentów na etapie wykładni literalnej nie daje odpowiedzi na pytanie, czy z art. 25 ust. 2 u.s.g. można wywieść kompetencję organu do odmowy wyrażenia zgody w innych sytuacjach niż objęte hipotezą normy wyinterpretowanej ze zdania drugiego. Stąd prezentowane niekiedy stanowisko o szerokim zakresie swobody organu stanowiącego jest wynikiem wykładni rozszerzającej. Zastosowanie takiego zabiegu w odniesieniu do normy kompetencyjnej, której adresatem jest organ władzy publicznej, jest niewskazane. Jej realizacja prowadzi bowiem do ograniczenia uprawnień pracodawcy w zakresie realizacji polityki kadrowej. Artykuł 25 ust. 2 u.s.g. nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej również z tego powodu, że jako przepis ustanawiający szczególną ochronę stosunku pracy zapewnia szersze gwarancje aniżeli regulacje dotyczące ochrony stosunku pracy ogółu pracowników³¹. Nadmierna stabilizacja stosunku pracy jednych pracowników stawia w złej pozycji pozostałych członków załogi. Wtedy, gdy zakres tej stabilizacji przekracza rzeczywiste potrzeby, można mówić o braku uzasadnienia aksjologicznego, a nawet o sprzeczności przyjętych rozwiązań z zasadą sprawiedliwości społecznej. Na powyższy aspekt zwrócono uwagę także w komentowanym orzeczeniu, wskazując, iż zaproponowana pracownikowi będącemu radnym zmiana warunków pracy oparta została na identycznych warunkach jak wobec pozostałych pracowników pracodawcy.

5. Wnioski

Tezę zawartą w analizowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego należało ocenić krytycznie w części, w jakiej dotyczy zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnego. Nie można zgodzić się z wyrażonym w glosowanym orzeczeniu poglądem, zgodnie z którym zgody rady gminy wymaga nie tylko wypowiedzenie stosunku pracy z radnym oraz rozwiązanie tego stosunku pracy bez wypowiedzenia, ale ponadto modyfikacja warunków pracy lub płacy.

Zajmując powyższe stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny nie zbadał dostatecznie wnikliwie, czy odesłanie do regulacji kodeksowej znajduje podstawę prawną. Analiza przepisów ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z zasadami techniki prawodawczej prowadzi do udzielenia negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie.

31 S. Płazek, [w:] *Ustawa..., komentarz...*, s. 601; wyrok SN z dnia 13 października 2016 r., II PK 214/15, Legalis nr 1564922. Orzeczenie to dotyczy szczególnej ochrony działacza związkowego, lecz ze względu na podobieństwo regulacji oraz argumentację sądu pozostaje aktualne także w odniesieniu do art. 25 ust. 2 u.s.g.

Badane zapatrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zatem wynikiem zastosowania wykładni rozszerzającej przepisu przewidującego wyjątek od reguły nieobjętość pracowników ochroną szczególną.

W całej rozciągłości należy się natomiast zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w głosowanym wyroku, iż kompetencje rady gminy nie obejmują uprawnień do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w każdej sytuacji. Sąd ten w pełni zasadnie uznał, iż uprawnienie to aktualizuje się jedynie w sytuacji wystąpienia związku pomiędzy decyzją pracodawcy o rozstaniu się z pracownikiem a pełnieniem przez niego mandatu. Uważam, że art. 25 ust. 2 u.s.g. został zorientowany wyłącznie na zapewnienie prawidłowego sprawowania mandatu radnego i nie powinien prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracowników.

Powyższe stałoby w sprzeczności z wykładnią literalną art. 25 ust. 2 u.s.g. oraz z założeniami leżącymi u podstaw wprowadzania wszelkich mechanizmów ochronnych mieszczących się w problematyce ochrony szczególnej. Zaakceptowanie poglądu o szerokich kompetencjach organu stanowiącego gminy prowadziłoby ponadto do niekorzystnego potraktowania pracowników, którzy nie pełnią funkcji radnego. Z tych powodów głosowane orzeczenie spotkało się z częściową aprobatą.

Bibliografia

- Baran K.W., *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4.
- Cudowski B., *Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z działaczem związkowym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 7–8.
- Dral A., *Szczególna ochrona stosunku pracy radnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 7.
- Dral A., *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, nr 3.
- Dubowik A., *Szczególna ochrona przed wypowiedzeniem stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3.
- Grajewski K., Stelina J., *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1.
- Latacz E., *Ochrona trwałości stosunku pracy radnych*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 17.
- Mędrala M., *Uwagi na temat szczególnej ochrony stosunku pracy radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Płażek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Sanetra W., *Dylematy ochrony działaczy związkowych przed zwolnieniem z pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 3.

- Salwa Z., *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II, *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013.
- Sobczyk A., *Władcze kompetencje związków zawodowych w sferze wolności pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 11.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Szewc A., [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2.
- Szubert W., *Zarys wykładu prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Wengler L., *Glosa do wyroku SN z 2 września 2003 r., I PK 338/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2.
- Wierzbica A., *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Wierzbica A., *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023.
- Wrocławska T., *Szczególna pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII.
- Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.