

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.17>

mgr Renata WAŚKIEL

<https://orcid.org/0000-0003-4761-9698>

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: renata.waskiel@gmail.com

Glosa do postanowienia SN z dnia 7 października 2020 r., II PK 145/19

Streszczenie

Przedmiotem glosowanego postanowienia jest problematyka ochrony szczególnej radnego gminy uregulowana w ustawie o samorządzie gminnym. Sąd Najwyższy uznał, iż rozbieżność orzecznictwa co do sytuacji, w których rada gminy może odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jest pozorna. W ocenie Sądu Najwyższego, art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje radę do odmowy wyrażenia zgody jedynie w przypadku, gdy przyczyną rozwiązania stosunku pracy z radnym są zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu. Pozostałe decyzje zostały pozostawione jej swobodnemu uznaniu. Część spośród poglądów wyrażonych przez Sąd Najwyższy należy ocenić krytycznie. Sposób interpretacji powyższego przepisu pozostaje przedmiotem rozważań nie tylko sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, ale także sądów administracyjnych. Łączna analiza orzecznictwa tych sądów wskazuje na to, że charakter wspomnianych rozbieżności interpretacyjnych jest rzeczywisty. Krytycznie odnieść się należy także do koncepcji Sądu Najwyższego o szerokim zakresie swobody rady gminy przy rozstrzyganiu w przedmiocie uchylenia ochrony szczególnej radnego. Poważne wątpliwości budzi bowiem uznanie przez ten Sąd dopuszczalności odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w sytuacji, gdy przyczyny tego rozwiązania leżą poza wykonywaniem przez niego mandatu.

W glosie poddano ocenie także tezę Sądu Najwyższego, zgodnie z którą art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie zobowiązuje rady do uzasadnienia zajętego stanowiska.

Zdaniem autorki, zbadanie zakresu powinności leżących po stronie organu w powyższym aspekcie wymaga analizy nie tylko przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także innych regulacji dotyczących rozstrzygnięć organów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: ochrona szczególna stosunku pracy, ochrona szczególna radnego, uchylenie ochrony szczególnej, rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, uzasadnienie uchwały rady gminy.

Wstęp

W głosowanym orzeczeniu poruszone zostały dwie istotne kwestie z zakresu problematyki ochrony szczególnej radnego. Pierwsza dotyczy kompetencji rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym. Komentowane postanowienie dotyka ponadto sfery uzasadnienia uchwały stanowiącej odpowiedź na wniosek pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej radnego.

W rozstrzygnięciu z 7 października 2020 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że rozbieżność orzecznictwa co do wykładni art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ w przedstawionym w skardze zakresie jest pozorna, a Sąd Najwyższy zajął już jednolite stanowisko w tej kwestii. W głosowanym orzeczeniu przedstawiono pogląd, iż art. 25 ust. 2 u.s.g. nie ogranicza prawa rady do sprzeciwu wobec zamiaru pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z radnym tylko do sytuacji, gdy przyczyną tego zamiaru są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego, lecz jedynie zobowiązuje radę do odmowy wyrażenia zgody w takim przypadku, pozostawiając pozostałe decyzje jej swobodnemu uznaniu. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że przepis ten nie zobowiązuje rady do uzasadnienia swojego stanowiska.

Powyższe orzeczenie Sądu Najwyższego zasługuje na szczegółowe omówienie, gdyż dotyczy spornego w nauce prawa problemu zakresu swobody rady gminy przy wydaniu uchwały w przedmiocie wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej radnego. Przytoczone tezy Sądu Najwyższego wywołują wątpliwości. Rozważenia wymaga, czy występującym w orzecznictwie rozbieżnościom co do wykładni art. 25 ust. 2 u.s.g. rzeczywiście można przypisać charakter pozorności. Kolejny problem wymagający analizy stanowią sytuacje, w których rada gminy jest uprawniona do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W tym kontekście należy ustalić, czy pogląd zaprezentowany przez Sąd Najwyższy oparty został na prawidłowej wykładni przepisu prawa, a w szczególności, czy nie pozostaje w sprzeczności z celem wprowadzenia ochrony szczególnej mandatariusza. Komentarza wymaga ponadto teza dotycząca braku konieczności sporządzenia uzasadnienia uchwały rady gminy o wyrażeniu bądź odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem objętym wzmożoną ochroną stosunku pracy.

1. Ochrona szczególna trwałości stosunku pracy pracownika wykonującego mandat radnego

Ochrona szczególna stosunku pracy, którego stroną jest pracownik pełniący jednocześnie funkcję radnego, przewidziana została w art. 25 ust. 2 ustawy o sa-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

morządzie gminnym². 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.

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy mandatariusza skonstruowana została celem umożliwienia mu jednoczesnego realizowania zarówno obowiązków wynikających ze stosunku pracy, jak i tych wiążących się z pełnioną poza tym stosunkiem funkcją publiczną.

Obowiązek uzyskania zgody organu na rozstanie się z pracownikiem aktualizuje się w sytuacji, gdy rozwiązanie stosunku pracy wymaga jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy. Zgoda organu nie jest więc konieczna wtedy, gdy pracownik pełniący jednocześnie funkcję radnego dobrowolnie występuje z łączącego go z pracodawcą stosunku pracy³. Poza ochroną szczególną pozostaje także wygaśnięcie stosunku pracy oraz jego rozwiązanie wraz z upływem okresu, na który był zawarty.

Ochrona szczególna stosunku pracy radnego nie jest ochroną bezwzględną. Do jej uchylecia dochodzi w sytuacji, gdy rada gminy wyrazi zgodę na rozwiązanie stosunku pracy.

Nie ulega wątpliwości, iż zgoda organu ma charakter uprzedni w stosunku do rozwiązania stosunku pracy, a także względem czynności prawnej zmierzającej do jego rozwiązania (np. wypowiedzenie umowy)⁴. Wymóg uzyskania zgody nie jest tożsamy z zatwierdzeniem czy uzgodnieniem, ponieważ stanowi bezwzględny warunek do podjęcia czynności zmierzających do rozwiązania stosunku pracy⁵. Stąd uprzedniość odnosić należy do daty złożenia oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy, a nie do daty jego ustania⁶.

Artykuł 25 ust. 2 u.s.g. od początku swojego obowiązywania budzi liczne wątpliwości. Największe kontrowersje wiążą się z poruszoną w głosowanym postanowieniu problematyką zakresu swobody rady gminy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia o wyrażeniu zgody bądź o odmowie jej wyrażenia na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Istotne miejsce w orzecznictwie oraz w opracowaniach

² Jednakowy mechanizm ochrony trwałości stosunku pracy konstruują przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, a także ustawy o samorządzie województwa. Zawarte w niniejszej glosie uwagi dotyczące ustawy o samorządzie gminnym można zatem odnieść do pozostałych ustaw samorządowych.

³ Por. H. Szewczyk, *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2 (164), s. 70.

⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., I OSK 2641/12; wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r., II OSK 788/13; H. Szewczyk, dz. cyt., s. 53; 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. 224; S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 473.

⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2005 r., II SA/Wa 1518/04, Legalis, nr 105356.

⁶ Więcej na ten temat zob. S. Płażek, dz. cyt., s. 473.

literatury zajmuje także kwestia kolejnego spośród poruszonych w głosowanym orzeczeniu aspektów, a mianowicie uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej⁷.

2. Charakter rozbieżności orzecznictwa co do wykładni art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Specyfiką regulacji dotyczącej ochrony szczególnej radnych jest możliwość weryfikacji prawidłowości stosowania art. 25 ust. 2 u.s.g. zarówno przez sądy pracy, jak i sądy administracyjne. Do kognicji sądów powszechnych należy badanie zgodności z prawem oraz zasadności rozwiązania (lub wypowiedzenia zmieniającego) pierwotnego stosunku pracy radnego⁸. Sąd pracy może zatem weryfikować, czy pracodawca uzyskał zgodę na rozwiązanie stosunku pracy, a ponadto czy wskazana przyczyna rozwiązania bądź modyfikacji stosunku pracy nie jest pozorna. Kontrola uchwały rady gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (inicjowana ewentualną skargą na akt administracyjny) sprowadza się natomiast do weryfikacji zgodności uchwały rady gminy z prawem, a zatem z art. 25 ust. 2 u.s.g. Stąd znaczenie powyższego przepisu stało się przedmiotem rozważań nie tylko sądów pracy, ale także sądów administracyjnych – także w aspekcie zakresu swobody rady gminy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia o ochronie szczególnej.

Rzetelna ocena charakteru rozbieżności orzecznictwa co do wykładni art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinna zatem zostać poprzedzona analizą nie tylko dorobku orzeczniczego sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, ale także poglądów wyrażanych w judykatach sądów administracyjnych. Potrzeba ta jest o tyle realna, że orzecznictwo tych pierwszych charakteryzuje się brakiem weryfikacji wypracowanych w przeszłości założeń, podczas gdy w wyrokach sądów administracyjnych zauważalna jest wyraźna ewolucja poglądów w nich wyrażanych.

Stanowisko, zgodnie z którym uchylenie ochrony szczególnej jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem tej tylko sytuacji, gdy podstawą

⁷ Wątpliwości koncentrują się ponadto wokół terminu, w jakim rada gminy powinna ustosunkować się do wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej, a także następstw niezajęcia stanowiska przez ten organ. Kontrowersje dotyczą również możliwości objęcia ochroną szczególną wypowiedzenia zmieniającego.

⁸ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 726/21, Legalis, nr 2640767. W wyrokach NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1448/17, Legalis, nr 1627753, II OSK 1449/17, Legalis, nr 1627754 zauważono, iż możliwa jest sytuacja, w której sąd administracyjny – badając legalność aktu nadzoru – uznaje pośrednio uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za zgodną z prawem, a sąd powszechny mimo to stwierdza, że nie zachowano warunków wypowiedzenia, ze wszystkimi konsekwencjami w sferze prawa pracy.

tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, wyrażone zostało m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z 11 lipca 2006 r.⁹ czy w wyroku tego Sądu z 17 września 2007 r.¹⁰ W myśl zaprezentowanej koncepcji, w razie braku związku pomiędzy wykonywaniem mandatu a zwolnieniem radnego, rada gminy jest uprawniona do swobodnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku pracodawcy.

Pogląd ten zaczerpnięty został z orzecznictwa sądów administracyjnych¹¹. Wydaje się, iż opierał się on na założeniu, że uchwała rady gminy może zostać uznana za niezgodną z prawem jedynie w sytuacji, gdy organ ten udzieli zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Konsekwencją takiego stanowiska stanowił brak możliwości zaskarżenia przez pracodawcę uchwały rady gminy, w której zgody nie udzielono.

Z czasem nastąpiła jednak zmiana stanowiska sądów administracyjnych w powyższym aspekcie. Aktualnie bowiem pracodawca ma faktyczną możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego na swoją niekorzyść, co ma miejsce na skutek stwierdzenia przekroczenia wynikających z art. 25 ust. 2 u.s.g. uprawnień rady gminy¹². Uchwała organu może zatem zostać uznana za niezgodną z powyższym przepisem nie tylko w razie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, ale także w sytuacji, gdy bezpodstawnie takiej zgody odmówiono. Sądy administracyjne za wadliwe uznają takie uchwały, których motywy są nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego i które nie mają oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane¹³. „Odmowa wyrażenia zgody na zwolnienie radnego musi być bezwzględnie podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny”¹⁴. Zmiana postrzegania charakteru uchwały rady gminy przez sądy administracyjne ma swoje źródło w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika zasada związania organów administracji publicznej prawem.

⁹ Wyrok SN z dnia 11 lipca 2006 r., I PK 9/06, Legalis, nr 84138.

¹⁰ Wyrok SN z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, Legalis, nr 186676.

¹¹ Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 11 lipca 2006 r., I PK 9/06, Legalis, nr 84138.

¹² Przykłady orzeczeń wydanych na skutek wniesienia przez pracodawcę skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie wniosku o uchylenie ochrony szczególnej: wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2022 r., III SA/Kr 977/21, Legalis, nr 2651266; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 726/21, Legalis, nr 2640767; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21, Legalis, nr 2662756; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., III SA/Gd 1094/20, Legalis, nr 2581096; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 336/12, Legalis, nr 778145; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2017 r., II SA/Wa 420/17, Legalis, nr 1690119; wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., II OSK 1454/17, Legalis, nr 1656060.

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., III SA/Wr 510/07, Legalis, nr 165082; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2008 r., III SA/Kr 992/07, Legalis, nr 149916; wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 1940/09, Legalis, nr 223509; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., II OSK 1631/11, Legalis, nr 538207; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2012 r., II OSK 2535/11, Legalis, nr 512168; wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 października 2012 r., II SA/Ke 595/12, Legalis, nr 551709.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 363/03, Legalis, nr 95587.

Oznacza to, że sądy administracyjne dopuszczają wprawdzie możliwość odmowy wyrażenia zgody w sytuacji, gdy decyzja pracodawcy o zwolnieniu pracownika nie jest związana z pełnioną przez niego funkcją, lecz uzależniają takie rozstrzygnięcie od dokonania określonych ustaleń faktycznych.

W efekcie nie sposób zgodzić się z zawartym w głosowanym orzeczeniu stwierdzeniem Sądu Najwyższego, iż art. 25 ust. 2 u.s.g. – w sytuacji braku związku pomiędzy rozwiązaniem stosunku pracy a wykonywaniem przez radnego mandatu – pozostawia decyzję swobodnemu uznaniu organu.

Ani modyfikacja linii orzeczniczej sądów administracyjnych, ani powody tej zmiany nie zostały dostrzeżone w orzeczeniach sądów pracy oraz Sądu Najwyższego, w tym w głosowanym postanowieniu.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż Sąd Najwyższy wypracował jednolite orzecznictwo w kwestii zakresu swobody rady gminy przy rozpatrywaniu wniosków o uchylenie ochrony szczególnej obejmującej radnego. Pozostaje ono jednak sprzeczne z orzeczeniami wydawanymi przez sądy administracyjne. Potrzeba wykładni przepisów prawnych występuje zresztą nie tylko wtedy, gdy co do konkretnego przepisu prawnego brak jednolitej lub utrwalonej judykatury, ale także w sytuacji, gdy przyjęta i dominująca wykładnia jest oczywiście błędna lub kontrowersyjna¹⁵. O takich zaś cechach ukształtowanej przez Sąd Najwyższy linii orzeczniczej świadczą powyższe rozważania, jak i dalsza ewolucja orzeczeń sądów administracyjnych, o czym niżej.

3. Zakres swobody rady gminy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie uchylenia ochrony szczególnej

Głosowane orzeczenie Sądu Najwyższego całkowicie odbiega od poglądów aktualnie wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych, podczas gdy linię orzeczniczą, zgodnie z którą odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy nie została pozostawiona swobodnej ocenie rady gminy, można uznać za ugruntowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. Co więcej, w judykaturze oraz w literaturze prezentowane są poglądy powodujące zawężenie kompetencji rady gminy w jeszcze większym stopniu. Sądy administracyjne oraz autorzy opracowań naukowych coraz częściej zajmują stanowisko, zgodnie z którym bezwzględna ochrona stosunku pracy radnego może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu¹⁶. Argumentacja na poparcie

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2022 r., I CSK 1467/22, Legalis, nr 2657899.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 923/18, Legalis, nr 1860721; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21, Legalis, nr 2662756; Wyrok WSA w Rzeszowie

powyższej tezy jest przy tym znacznie bardziej przekonująca niż założenia, na których oparte zostały wcześniejsze poglądy.

Zauważyć przede wszystkim należy, że przyjęta przez ustawodawcę regulacja nie przyznaje wprost uprawnienia do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w każdej sytuacji. Świadczy o tym układ stylistyczny art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wywołuje poważne wątpliwości interpretacyjne, których rozstrzygnięcie nie jest możliwe w oparciu o wykładnię literalną. Zakłada on niewątpliwie określone postępowanie pracodawcy oraz nakłada na radę gminy obowiązek odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, lecz jedynie w sytuacji, gdy jest ono spowodowane zdarzeniami związanymi z wykonywaniem mandatu radnego.

Stąd stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w głosowanym orzeczeniu uznać należy za oparte na wykładni rozszerzającej art. 25 ust. 2 u.s.g. Wykładania tego rodzaju nie jest natomiast dopuszczalna w odniesieniu do normy kompetencyjnej adresowanej do organu władzy publicznej, a takim jest przecież rada gminy. Uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jako organu władzy publicznej, nie powinny być domniemywane, lecz wynikać bezpośrednio z przepisów.

Należy jednocześnie mieć na względzie, że konsekwencję normy wynikającej z art. 25 ust. 2 u.s.g. stanowi ograniczenie uprawnień pracodawcy w zakresie polityki kadrowej. Przepis ten, ustanawiając szczególną ochronę stosunku pracy, idzie ponadto dalej aniżeli regulacje dotyczące ochrony stosunku pracy ogółu pracowników. Dokonywanie wykładni rozszerzającej tej regulacji może więc powodować negatywne konsekwencje z perspektywy nie tylko pracodawcy, ale też pozostałych pracowników.

Na zaakceptowanie tezy o szerokim zakresie uprawnień rady gminy nie pozwalają także dalsze zabiegi interpretacyjne, a w szczególności wykładania celowościowa art. 25 ust. 2 u.s.g.

Cel ochrony praw pracowniczych sprowadza się głównie do zapobiegania naruszeniom przepisów, które potencjalnie mogą mieć miejsce ze strony praco-

z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, LEX, nr 2763739; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2020 r., II SA Bk 231/20, Legalis, nr 2477569; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., III SA/Gd 1094/20, Legalis, nr 2581096; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2022 r., III SA/Kr 977/21, Legalis, nr 2651266. Pogląd ten zaakceptował co do zasady również WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., III SA/Gl 414/19, LEX, nr 2682795, a także WSA w Łodzi w wyroku z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, LEX, nr 2733986. Zob. także A. Wierzbica, *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 121; A. Wierzbica, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 497; M. Mędrala, *Uwagi na temat szczególnej ochrony stosunku pracy radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 96; R. Waśkiel, *Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w świetle nadużycia prawa podmiotowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 59 i nn.

dawcy. Nie ma natomiast nic wspólnego z ograniczaniem jego uprawnień w sytuacji, gdy ich realizacja ma nastąpić zgodnie z ich przeznaczeniem. W piśmiennictwie, co do zasady, panuje zgodne przekonanie, iż celem gwarancji zatrudnienia jest uniknięcie sytuacji patologicznych mających swoje źródło w odwecie pracodawcy za pełnienie funkcji¹⁷. Podobne stanowisko wyrażane jest w orzecznictwie¹⁸. Nie chodzi tu oczywiście wyłącznie o polityczny wymiar decyzji pracodawcy o zakończeniu stosunku prawnego, lecz także o stanowiące przyczyny zwolnienia reperkusje związane z korzystaniem przez pracownika z innych uprawnień gwarantujących prawidłowe sprawowanie mandatu (np. ze zwolnienia od pracy, o którym mowa w art. 25 ust. 3 u.s.g.). Trudno przyjąć, iż ochrona szczególna miałaby z założenia prowadzić do uniemożliwienia pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, który nieprawidłowo wykonuje swoje zadania bądź dopuścił się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.

Dlatego, w mojej ocenie, przyjęty przez Sąd Najwyższy w głosowanym postanowieniu sposób interpretacji art. 25 ust. 2 u.s.g. wykracza poza cel instytucji ustanowionej w tym przepisie.

Powyższą konkluzję wzmacnia ponadto zastosowanie reguły rozumowania *a contrario*, zgodnie z którą nie stosuje się przepisu do sytuacji, do których nie odnosi się on wprost. Skoro ustawodawca w jasny sposób wskazał na przypadki powodujące odmowę wyrażenia zgody, *a contrario* należy uznać, że organ stanowiący nie odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez radnego mandatu¹⁹. W konsekwencji zatem odmawianie pracodawcy zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego w sytuacji, gdy przyczyną rozwiązania tego stosunku są okoliczności pozostające bez związku z wykonywaniem mandatu radnego, wykracza poza kompetencje rady gminy. Pracodawcy służy więc prawo do zaskarżenia uchwały organu jako niezgodnej z obowiązującym prawem i naruszającej interes prawny pracodawcy²⁰.

¹⁷ A. Dral, *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie – próba oceny obecnych rozwiązań i uwagi de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 11, s. 54. Zob. także A. Wierzbica, [w:] *Ustawa...*, s. 497; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013, s. 100; L. Wengler, dz. cyt., s. 226. Por. także A. Rzetecka-Gil, *Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 11, s. 76.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r., II OSK 847/16, Legalis, nr 1511411; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., II OSK 1396/16, Legalis, nr 1777424; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 3133/13, Legalis, nr 1042252.

¹⁹ A. Wierzbica, [w:] *Ustawa...*, s. 498. Pogląd ten zyskał aprobatę w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, LEX, nr 2763739 oraz w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2019 r., III SA/Gl 414/19, LEX, nr 2682795; R. Waśkiel, dz. cyt., s. 60.

²⁰ A. Wierzbica, [w:] *Ustawa...*, s. 500, R. Waśkiel, dz. cyt., s. 60.

4. Uzasadnienie uchwały rady gminy

Kolejną istotną kwestią poruszoną w głosowanym postanowieniu jest uzasadnienie uchwały rady gminy w przedmiocie wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej radnego.

Należy zauważyć, że choć przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie nakładają *expressis verbis* na radę gminy obowiązku sporządzenia uzasadnienia uchwały w przedmiocie wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej radnego, aktualnie zasadniczo panuje zgodność, iż rozstrzygnięcie to powinno być odpowiednio uzasadnione²¹. Przyjmuje się, że uzasadnienie powinno obejmować elementy prawa, faktu i wnioskowanie²². Najważniejszym jego składnikiem jest część faktyczna, w której rada gminy wskazuje okoliczności przekonujące o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym lub o braku tejże zgody²³. Kryterium możliwości zweryfikowania argumentacji organu jest o tyle istotne, że sądowa ocena zasadności podjętej uchwały dokonywana jest nie tylko w oparciu o akta sprawy, ale także na podstawie uzasadnienia aktu rady gminy.

Powyższe konkluzje poczynione zostały w oparciu o wykładnię systemową i celowościową²⁴. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 sierpnia 2010 r.²⁵, każde rozstrzygnięcie organów administracji publicznej

²¹ M. Mędrala, dz. cyt., s. 87–97, A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 409; wyrok NSA z dnia 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, Legalis, nr 81726; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, Legalis, nr 78479; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Bk 83/06, LEX, nr 192856; wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 czerwca 2008 r., III SA/Lu 74/08, LEX, nr 511452; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2008 r., III SA/Wr 249/08, LEX, nr 519077; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., II OSK 1631/11, Legalis, nr 538207; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II OSK 2522/12, Legalis, nr 793946; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2014 r., III SA/Gd 55/14, Legalis, nr 953355. Stanowisko odmienne zajął WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 30 września 2005 r., III SA/Gl 964/05, Legalis, nr 955277 oraz SN w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r., I PK 152/07, Legalis, nr 97647, a także Z. Czarnik w *Glosie do wyroku NSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., III SA/Wr 510/07, LEX, nr 972532.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2019 r., IV SA/Gl 1093/18, Legalis, nr 1875117; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 336/12, Legalis, nr 778145; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2017 r., III SA/Łd 841/17, Legalis, nr 1711482; postanowienie SN z dnia 22 marca 2018 r., I PK 114/17, Legalis, nr 1814376; wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., II OSK 2737/16, Legalis, nr 1698859 i powołane w nim orzecznictwo, wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/05, Legalis, nr 1124283; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r., II OSK 1747/08, Legalis, nr 150318.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007/2/48; wyrok SN z dnia 2 lipca 2009 r., I PK 25/09, Legalis, nr 273937; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2019 r., IV SA/Gl 1093/18, Legalis, nr 1875117; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, Legalis, nr 271993; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, Legalis, nr 2247183.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, Legalis, nr 271993.

powinno być oparte na konkretnej podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie. Zgodnie bowiem z zasadą związania organów administracyjnych prawem, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji publicznej powinny uzasadniać każde rozstrzygnięcie poprzez odwołanie się do prawa, w tym również rozstrzygnięcia uznaniowe, które nie powinny być arbitralne. Brak uzasadnienia uchwały w konkretnym przypadku jest sprzeczny z zasadą praworządności, ogranicza możliwość stwierdzenia, czy wszystkie ważne kwestie zostały rozważone. Nie jest bowiem możliwe dokonanie oceny legalności wydanego aktu, jeśli nie są znane przesłanki podjęcia uchwały.

Rozpatrując kwestię uzasadnienia uchwały rady gminy, warto zwrócić uwagę na inne regulacje związane z ochroną szczególną pracowników pełniących poza stosunkiem pracy funkcje społecznie istotne.

Przykładowo, w przypadku posłów i senatorów decyzja Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu w przedmiocie wniosku pracodawcy o uchylenie ochrony szczególnej nie wymaga uzasadnienia, i to niezależnie od tego, czy zgoda została udzielona, czy też nie²⁶. Podobnie rzecz się ma w przypadku wyrażenia zgody bądź odmowy jej wyrażenia w sprawie wypowiedzenia, rozwiązania bądź zmiany stosunku pracy działaczy związkowych. Decyzje tego rodzaju nie wymagają uzasadnienia. W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że nie jest to jednoznaczne z przyzwoleniem na arbitralne podjęcie decyzji²⁷. Zdaniem K.W. Barana,

[...] uprawniony podmiot powinien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności konkretnego przypadku, w tym także dobro zakładu pracy. W szczególności [...] nie może on zignorować przyczyn wskazanych przez pracodawcę i arbitralnie odmówić wyrażenia zgody²⁸.

Wspomniana różnica w podejściu doktryny i orzecznictwa do aspektu sporządzania uzasadnienia rozstrzygnięć organów ma swoje źródło w ich odmiennym charakterze. Uchwała rady gminy stanowi rozstrzygnięcie organu władzy publicznej. W konsekwencji obowiązek sporządzenia uzasadnienia jest wywodzony z zasady praworządności. Obowiązek ten istnieje także z uwagi na to, że akt ten – w odróżnieniu od uchwał prezydiów oraz organu związkowego – podlega kontroli. Zaniechanie sporządzenia pisemnych motywów rozstrzygnięcia uniemożliwia prześledzenie toku rozumowania organu, co w znacznym stopniu utrudnia weryfikację prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia przez wojewodę, a w dalszej kolejności przez sąd administracyjny.

²⁶ K. Grajewski, J. Stelina, *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1 (66), s. 39.

²⁷ Z. Salwa, *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5, s. 13; K.W. Baran, *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4, s. 7.

²⁸ K.W. Baran, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 186.

Podsumowanie

W mojej ocenie nie można zaaprobować twierdzenia Sądu Najwyższego o braku rzeczywistych rozbieżności orzeczniczych w wykładni art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Argumenty prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych powinny skłaniać do refleksji nad zasadnością, wyrażanych od lat w judykatach sądów pracy, poglądów o nieograniczonym zakresie swobody rady gminy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie uchylenia ochrony szczególnej. Nie ulega wątpliwości, iż sytuacja, w której sądy pracy orzekają w całkowitym oderwaniu od poglądów wyrażanych przez sądy administracyjne w odniesieniu do pewnych aspektów tych samych stanów faktycznych, nie należy do pożądaných. Powyższe powoduje występowanie istotnych rozbieżności w wykładni art. 25 ust. 2 u.s.g. Analiza przyczyn zmian w judykaturze sądów administracyjnych prowadzi ponadto do wniosku o oczywistej błędności wykładni dominującej w orzeczeniach Sądu Najwyższego.

Na aprobatę nie zasługuje także zawarte w komentowanym orzeczeniu lakoniczne stwierdzenie o braku konieczności sporządzania uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie uchylenia ochrony szczególnej radnego. Choć rację ma Sąd Najwyższy, utrzymując, że art. 25 u.s.g. nie zobowiązuje rady do uzasadnienia swojego stanowiska, to jednak aktualnie powszechnie przyjmuje się, że obojętne tego rodzaju wynika z innych norm prawnych.

Bibliografia

Literatura

- Baran K.W., [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.
- Baran K.W., *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4.
- Czarnik Z., *Glosa do wyroku NSA w Warszawie z 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Dral A., *Konfliktogenności funkcji społecznych i obywatelskich jako przesłanka szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, red. A. Świątkowski, Kraków 1997–1998.
- Dral A., *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie – próba oceny obecnych rozwiązań i uwagi de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 11.
- Grajewski K., Stelina J., *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1 (66).
- 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.
- Rzetecka-Gil A., *Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 11.
- Salwa Z., *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle konstytucji RP*, t. 2: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013.
- Szenc A., [w:] Szenc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2 (164).
- Waśkiel R., *Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w świetle nadużycia prawa podmiotowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- 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., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Wierzbica A., *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2022 r., I CSK 1467/22, Legalis, nr 2657899.
- Postanowienie SN z dnia 22 marca 2018 r., I PK 114/17, Legalis, nr 1814376.
- Postanowienie SN z dnia 7 października 2020 r., II PK 145/19, Legalis, nr 2496531.
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1448/17, Legalis, nr 1627753.
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1449/17, Legalis, nr 1627754.
- Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., II OSK 1396/16, Legalis, nr 1777424.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II OSK 2522/12, Legalis, nr 793946.
- Wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r., II OSK 788/13, Legalis, nr 762941.
- Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/05, Legalis, nr 1124283.
- Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r., II OSK 1747/08, Legalis, nr 150318.
- Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., II OSK 2737/16, Legalis, nr 1698859.
- Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 1940/09, Legalis, nr 223509.
- Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2012 r., II OSK 2535/11, Legalis, nr 512168.
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., II OSK 1454/17, Legalis, nr 1656060.

- Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, Legalis, nr 271993.
Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21, Legalis, nr 2662756.
Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 4443/21, Legalis, nr 2662756.
Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 336/12, Legalis, nr 778145.
Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 336/12, Legalis, nr 778145.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., II OSK 1631/11, Legalis, nr 538207.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., II OSK 1631/11, Legalis, nr 538207.
Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 3133/13, Legalis, nr 1042252.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r., II OSK 847/16, Legalis, nr 1511411.
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 363/03, Legalis, nr 95587.
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 923/18, Legalis, nr 1860721.
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007/2/48.
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, Legalis, nr 78479.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., I OSK 2641/12, Legalis, nr 760078.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, Legalis, nr 81726.
Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2007 r., I PK 152/07, Legalis, nr 97647.
Wyrok SN z dnia 11 lipca 2006 r., I PK 9/06, Legalis, nr 84138.
Wyrok SN z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, Legalis, nr 186676.
Wyrok SN z dnia 2 lipca 2009 r., I PK 25/09, Legalis, nr 273937.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Bk 83/06, LEX, nr 192856.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2020 r., II SA Bk 231/20, Legalis, nr 2477569.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., III SA/Gd 1094/20, Legalis, nr 2581096.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., III SA/Gd 1094/20, Legalis, nr 2581096.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2014 r., III SA/Gd 55/14, Legalis, nr 953355.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2019 r., III SA/Gl 414/19, LEX, nr 2682795.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2019 r., III SA/Gl 414/19, LEX, nr 2682795.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2005 r., III SA/Gl 964/05, Legalis, nr 955277.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2019 r., IV SA/Gl 1093/18, Legalis, nr 1875117.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2019 r., IV SA/Gl 1093/18, Legalis, nr 1875117.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 października 2012 r., II SA/Ke 595/12, Legalis, nr 512168.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2022 r., III SA/Kr 977/21, Legalis, nr 2651266.

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 726/21, Legalis, nr 2640767.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 726/21, Legalis, nr 2640767.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2008 r., III SA/Kr 992/07, Legalis, nr 149916.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2022 r., III SA/Kr 977/21, Legalis, nr 2651266.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 czerwca 2008 r., III SA/Lu 74/08, LEX, nr 511452.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2017 r., III SA/Łd 841/17, Legalis, nr 1711482.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, LEX, nr 2733986.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, Legalis, nr 2247183.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, LEX, nr 2763739.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, LEX, nr 2763739.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2017 r., II SA/Wa 420/17, Legalis, nr 1690119.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2005 r., II SA/Wa 1518/04, Legalis, nr 105356.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2008 r., III SA/Wr 249/08, LEX, nr 519077.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., III SA/Wr 510/07, Legalis, nr 165082.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., III SA/Wr 510/07, LEX, nr 972532.

Commentary on the Supreme Court decision of 7 October 2020 r., II PK 145/19

Abstract

The commented decisions concerns special protection of a commune councilor regulated in the Act on Municipal Self-Government. The Supreme Court considered that the discrepancy in judicial rulings, as to the situation in which the municipal council may refuse to consent to the termination of the employment relationship with the councilor is apparent. In the opinion of the Supreme Court, art. 25 sec. 2 of the Act on Municipal Self-Government, obliges the council to refuse to give consent only if the cause of termination of employment with the councilor are events related to the performance of his mandate. All other decisions were left to its discretion.

The views expressed by the Supreme Court should be assessed critically. Interpretation of an art. 25 sec. 2 of the Act on Municipal Self-Government is considered not only by common courts and the Supreme Court, but also by administrative courts. Collective analysis of the judgements proves to be impossible confirm that there is a consistent and well-established line of jurisprudence.

The concept of the Supreme Court about the broad scope of discretion of the municipal council in adjudicating on the repeal of the special protection of a councilor should also be criticized. Serious doubts are raised by the fact that the Court recognizes the admissibility of refusal to consent to the termination of employment with a councilor in a situation where the reasons for this termination lie beyond the performance of his mandate.

The gloss also assessed the thesis of the Supreme Court, according to which art. 25 sec. 2 of the Act on Municipal Self-Government does not oblige the council to justify its resolution.

In the author's opinion, the examination of the responsibilities imposed on the authority in the above aspect requires the analysis not only of the provisions of the Act on Municipal Self-Government, but also of other regulations concerning the decisions of public administration authorities.

Keywords: special protection of the employment relationship, special protection of a councilor, repeal of special protection, termination of a councillor's employment, consent to the termination of a councillor's employment, justification of the resolution of the municipal council.