



Poznań, 23 marca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.67.2026.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/105/2026 Rady Powiatu w Pleszewie z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę zawartej z Radnym Rady Powiatu w Pleszewie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2026 r. Rada Powiatu w Pleszewie podjęła uchwałę nr XIII/105/2026 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę zawartej z Radnym Rady Powiatu w Pleszewie, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1684)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 lutego 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684), dalej jako: "u.s.p.", zgodnie z którym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości, iż wniosek pracodawcy dotyczący wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków płacy radnego podlega rozpoznaniu w oparciu o art. 22 ust. 2 u.s.p., pomimo że przepis ten wprost odnosi się do wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Id: 5182A676-6363-40DA-9D9E-D0CBA345CD3F

Utrwalone orzecznictwo sądowoadministracyjne dopuszcza bowiem odpowiednie stosowanie tej regulacji również do przypadków wypowiedzenia zmieniającego. Znajduje to uzasadnienie w treści art. 42 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), zgodnie z którym odmowa przyjęcia przez pracownika zaproponowanych warunków prowadzi do rozwiązania stosunku pracy, a zatem wywołuje skutek tożsamy z tym, który ustawodawca wprost wiąże z hipotezą art. 22 ust. 2 u.s.p (por. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1714/18, CBOSA).

Z treści normatywnej art. 22 ust. 2 u.s.p. wynika, iż co do zasady decyzja w przedmiocie wyrażenia zgody bądź odmowy jej udzielenia pozostawiona jest uznaniu rady powiatu. Uznanie to doznaje jednak ograniczenia w przypadku ustalenia, że przyczyny rozwiązania stosunku pracy pozostają w związku z wykonywaniem mandatu – wówczas organ stanowiący zobowiązany jest do odmowy wyrażenia zgody. W konsekwencji, ocena zasadności wyrażenia zgody wymaga uprzedniego zbadania motywów pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym. Ustalenia w tym zakresie determinują bowiem charakter rozstrzygnięcia rady powiatu – czy ma ona obowiązek odmówić zgody z uwagi na ustawową przesłankę związku przyczyn z wykonywaniem mandatu przez radnego, czy też odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami danej sprawy.

Analizowany przepis statuuje zasadę szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy radnego, stanowiąc tym samym istotne ograniczenie swobody pracodawcy w zakresie możliwości rozwiązania stosunku pracy z osobą wykonującą mandat. Celem tej regulacji jest zapewnienie radnemu realnych warunków do niezakłóconego wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa samorządowego. Nie ulega wątpliwości, że sprawowanie mandatu radnego wiąże się co do zasady z koniecznością częstego opuszczania miejsca pracy, wynikającą z realizacji obowiązków publicznych. Okoliczność ta uzasadnia wprowadzenie mechanizmów ochronnych, które przeciwdziałają negatywnym konsekwencjom wobec pracownika, wykonującego jednocześnie mandat radnego. W doktrynie prawa podkreśla się także, że uprawnień radnych wynikających z omawianej regulacji nie należy kwalifikować jako przywilejów o charakterze osobistym, lecz jako instrumenty prawne służące zapewnieniu prawidłowego i efektywnego wykonywania obowiązków publicznych wynikających z mandatu radnego (por. E. Latacz, "Ochrona trwałości stosunku pracy radnych", Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej 2008/17, s. 81; A. Wierzbica [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, WKP 2020).

W orzecnictwie sądów administracyjnych akcentuje się konieczność wyraźnego rozgraniczenia sfery interesów radnego jako funkcjonariusza publicznego, wykonującego mandat pochodzący z wyborów powszechnych i będącego członkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, od sfery jego interesów jako pracownika pozostającego w stosunku pracy. W konsekwencji przyjmuje się, że obligatoryjna odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy przyczyny tego rozwiązania pozostają w bezpośrednim i wyłącznym związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ochrona przewidziana w art. 22 ust. 2 u.s.p. ma zatem charakter szczególny i znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

zamiar rozwiązania stosunku pracy wynika z okoliczności związanych z pełnieniem funkcji publicznej. Natomiast przy zamiarze rozwiązania stosunku pracy z innych przyczyn, tj. niezwiązanych z wykonywaniem mandatu, jakiegokolwiek by one nie były, ochrona radnego ma charakter relatywny (por. wyroki NSA: z 6 lipca 2016 r., II OSK 847/16 oraz z 24 października 2018 r., II OSK 659/17 - CBOSA).

Niezależnie od powyższego, niezbędnym elementem uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym – bądź odmowy jej udzielenia – jest jej należyte uzasadnienie. Uzasadnienie to powinno obejmować zarówno podstawę prawną rozstrzygnięcia, ustalenia faktyczne, jak i tok rozumowania prowadzący do przyjętego stanowiska. Kluczowe znaczenie ma przy tym uzasadnienie faktyczne, które winno w szczególności zawierać wskazanie okoliczności uznanych przez radę za rozstrzygające dla podjęcia uchwały, a także wyjaśnienie, dlaczego inne elementy stanu faktycznego nie zostały uznane za istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z 3 kwietnia 2012 r., II OSK 336/12 oraz A. Wierzbica [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018). Podjęcie uchwały odmawiającej wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniego wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w jej uzasadnieniu. Z art. 22 ust. 2 u.s.p. wynika bowiem obowiązek dokonania przez radę powiatu wnikliwej i obiektywnej oceny motywów oraz argumentów przedstawionych przez pracodawcę zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, gdyż to właśnie wyniki tej oceny determinują treść rozstrzygnięcia. Jednocześnie rada nie jest uprawniona do ingerowania w sferę uprawnień pracodawcy w zakresie rozwiązania stosunku pracy, o ile działanie to znajduje podstawę w obowiązującym porządku prawnym i nie pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Uchwała odmawiająca wyrażenia zgody nie może mieć charakteru arbitralnego, lecz powinna być oparta na rzetelnej analizie okoliczności sprawy (por. wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 3133/13, CBOSA). Należy przy tym podkreślić, że uchwała w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie rozstrzyga o samym rozwiązaniu stosunku pracy, lecz jedynie usuwa przeszkodę formalnoprawną umożliwiającą pracodawcy podjęcie stosownych działań w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu w Pleszewie nie wykazała w sposób dostatecznie przekonujący, iż wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę zawartej z radnym, pozostawało w związku z wykonywaniem przez niego mandatu. Uzasadnienie uchwały nie zawiera bowiem należytej i spójnej argumentacji, która pozwalałaby na powiązanie konkretnych zdarzeń związanych z wykonywaniem mandatu radnego z decyzją o wypowiedzeniu radnemu dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę.

W przedmiotowej sprawie pracodawca wystąpił z wnioskiem z 13 stycznia 2026 r. do Przewodniczącego Rady Powiatu w Pleszewie o wyrażenie zgody na wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę zawartej z Radnym Rady Powiatu w Pleszewie. We wniosku tym, jako przyczynę zamierzonego wypowiedzenia warunków płacy,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

wskazano na: "(...) konieczność ukształtowania wynagrodzenia zasadniczego zgodnie z kryteriami ustalania wynagrodzenia, o których mowa przede wszystkim w art. 78 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.; zwanej dalej: Kodeks pracy) oraz poszanowaniem zasady równego traktowania w zatrudnianiu, w myśl art. 18^{3c} Kodeksu pracy". Z uzasadnienia do uchwały wynika ponadto, że pracodawca w złożonym wniosku poinformował, iż: "(...) «u podstaw zamierzonego wypowiedzenia zmieniającego nie leżą zdarzenia związane z wykonywaniem przez ww. Radnego mandatu», a wyrażenie zgody przez Radę umożliwi obniżenie Radnemu wynagrodzenia zasadniczego do wartości mieszczącej się w przedziale średniej kwoty brutto uzyskiwanej przez pracowników zatrudnionych (...) na takich samych stanowiskach pracy".

Radny ustosunkował się do wniosku pracodawcy na piśmie, w którym "(...) wniósł o odmowę wyrażenia zgody przez Radę Powiatu w Pleszewie na wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę zawartej przez niego z (...), wskazując i szeroko uzasadniając, że wypowiedzenie to jest spowodowane wykonywaniem przez niego mandatu radnego".

Rada Powiatu w Pleszewie skierowała powyższe do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Pleszewie. W toku prowadzonego postępowania Komisja zbadała i oceniła wniosek pracodawcy, wyjaśnienia radnego oraz dokonała ustaleń w zakresie stanu faktycznego i prawnego sprawy. Z ustaleń poczynionych przez ww. komisję, wynika że "(...) Radny (...) zatrudniony jest w (...) od ok. 20 lat. W tym czasie był zatrudniony na różnych stanowiskach i powierzano mu zadania z różnych dziedzin. (...) Przed objęciem stanowiska Głównego Specjalisty zajmował stanowisko Dyrektora (...). Radny posiada odpowiednie wykształcenie, doświadczenie i umiejętności by zajmować zarówno stanowisko Dyrektora jak i Głównego Specjalisty".

W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono: "Jako przekonujące i spójne oceniono wyjaśnienia udzielone przez Radnego, który wykazał, że rzeczywistą przyczyną zamierzonego wypowiedzenia warunków płacy jest wykonywanie przez niego mandatu radnego oraz jego zaangażowanie w pracy samorządowej. Wyjaśnienia Radnego znajdują odzwierciedlenie w całokształcie okoliczności sprawy". Powyższe w ocenie rady, potwierdza: "(...) m. in. fakt, że przez cały okres zatrudnienia Radnego, w tym również w okresie bezpośrednio poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem o zgodę na wypowiedzenie warunków płacy Radnego, (...) jako pracodawca nie miała żadnych zastrzeżeń co do jego pracy, a wprost przeciwnie - doceniała i nagradzała jego zaangażowanie, kwalifikacje i umiejętności".

Końcowo w uzasadnieniu uchwały podkreślono, że: "(...) jak ustalono na podstawie całokształtu okoliczności sprawy – przyczyną zamierzonego przez pracodawcę wypowiedzenia warunków płacy Radnego jest jego działalność w samorządzie powiatowym i wykonywanie przez niego mandatu radnego - należało odmówić zgody na zamierzone wypowiedzenie warunków płacy Radnego".

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Powiatu w Pleszewie w swych ustaleniach i ocenie stanu faktycznego nie odniosła się do wyjaśnień radnego - nie wskazała jakie czynności podejmowane przez niego w ramach wykonywania mandatu radnego miały być przyczyną związaną z wypowiedzeniem warunków płacy w umowie o pracę, a także na czym polegało zaangażowanie

w pracy samorządowej. Ponadto, rada nie skonfrontowała wniosku pracodawcy o wyrażenie zgody na wypowiedzenie warunków płacy, w kontekście wyjaśnień złożonych przez radnego. W sposób arbitralny przyjęła, że przyczyną działań pracodawcy zmierzających do wypowiedzenia warunków płacy radnemu jest wykonywanie przez niego mandatu radnego oraz zaangażowanie w pracy samorządowej, mimo, iż ten stwierdził w swoim wniosku, że "u podstaw zamierzonego wypowiedzenia zmieniającego nie leżą zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu".

Uzasadnienie nie wskazuje na dokonanie ustaleń, które w sposób jednoznaczny i przekonująco uzasadniony wskazywałyby, że planowane działanie zmierzające do wypowiedzenia warunków płacy pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Tego rodzaju działanie pozostaje w sprzeczności z ratio legis art. 22 ust. 2 u.s.p. Nie może zostać uznane za zgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, które – choć formalnie mieści się w granicach przyznanych kompetencji – nosi cechy arbitralności oraz nie poddaje się efektywnej kontroli instancyjnej i nadzorczej. Organ nadzoru nie jest w stanie ustalić, jakie były dokładnie motywy zajętego przez radę stanowiska, w szczególności, jakie wnioski wyciągnął organ z okoliczności podanych przez radnego w przywołanym wyżej piśmie. Należy wyraźnie wskazać, że jeżeli podstawą odmowy zgody na wypowiedzenie radnemu dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę, są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, usprawiedliwieniem tego mogą być jedynie przyczyny łączące się ze statusem radnego, a takie przyczyny nie zostały jednoznacznie i konkretnie wskazane w uzasadnieniu badanej uchwały. Motywy podjętej przez Radę Powiatu w Pleszewie uchwały, nie są zatem do pogodzenia z zasadami porządku prawnego i stanowią o nadużyciu prawa wynikającego z art. 22 ust. 2 u.s.p.

Uchwała wydawana na podstawie art. 22 ust. 2 u.s.p. wymaga starannego i wyczerpującego uzasadnienia stanowiska zajętego przez radę powiatu. Musi uwzględniać ocenę okoliczności podanych przez pracodawcę oraz oświadczenie radnego, a także fakty powszechnie znane. Skoro motywy wniosku muszą być przez radę szczegółowo zbadane, to uzasadnienie nie może abstrahować od motywów podanych przez pracodawcę i stanowiska radnego. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjęta w przedmiocie wyrażenia zgody / odmowy na wypowiedzenie dotychczasowych warunków płacy w umowie o pracę dotyczy indywidualnych praw zarówno radnego, jak i jego pracodawcy, i w związku z tym powinna być przekonująco uzasadniona (por. wyroki NSA: z dnia 18 listopada 2025 r., III OSK 2603/22 oraz z 18 czerwca 2024 r., III OSK 3827/21, wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2025 r., IV SA/Po 244/25 - CBOSA). Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, w powiązaniu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, implikuje po stronie organów władzy publicznej konieczność należytego uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć. Obowiązek ten stanowi istotny standard demokratycznego państwa prawnego, a zarazem element zasady jawności działania organów władzy publicznej (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, CBOSA).

W świetle powyższego, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Powiatu w Pleszewie
Zarząd Powiatu w Pleszewie