

## Uprawnienia radnego - pracownika wobec pracodawcy

dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM

Radny pozostający w stosunku pracy korzysta ze szczególnej ochrony trwałości tego stosunku. W art. 25 ustawy o samorządzie gminnym określono prawa jakie przysługują radnemu. Jego uprawnienia wobec pracodawcy, m.in. na wypadek niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy pozostają w związku z gwarancjami jakie radny uzyskał w wskazanym przepisie.

Zasady prawa pomagają w uporządkowaniu systemu prawa. Uwypuklają najważniejsze wartości dla systemu i wskazują kierunek interpretacji norm szczegółowych<sup>1</sup>. Zasady normatywne pracy to obowiązujące i wyraźnie ustanowione ogólne normy prawne, które zajmują centralne miejsce w systemie prawa pracy. Wyrażają one podstawowe wartości i założenia oraz cele społecznego ustroju pracy<sup>2</sup>. Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest zasada swobody wyboru zatrudnienia. Prawo do pracy zostało zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stwierdza, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wy-

boru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa<sup>3</sup>. Zapisy tej konstytucyjnej zasady zostały powielone w art. 10 k.p.<sup>4</sup>. Każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy i poza szczególnymi przypadkami uregulowanymi w ustawie, nie wolno nikomu zakazać wykonywania zawodu. Swoboda ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Musi mieścić się w ramach posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz wymogów, których spełnienie jest konieczne do prawidłowego wykonywania danej pracy. Swoboda ta oznacza równy i nieskrępowany dla wszystkich osób, które spełniają określone prawem wymogi, dostęp do określonej pracy. Jakikolwiek zakaz może wynikać tylko z ustawy<sup>5</sup>. Pracodawca nie ma prawa do zupełnie arbitralnej odmowy zatrudnienia. Może go odmówić tylko wówczas, gdy dana osoba nie gwarantuje wykonywania pracy w sposób, który będzie najkorzystniejszy dla zakładu pracy. Takie rozumienie art. 10 k.p. pozostaje kompatybilne z tym, że pracodawca nie ma również prawa do bezzasadnego wypowiedzenia umowy<sup>6</sup>. Zgodnie z wskazaną zasadą, nikomu

1 K. Walczak (red.), *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 22; J. Unterschütz, *Naczelné zásady zbiorového práva prácy w multicentrycznym porządku prawnym*, Gdynia 2016, s. 107.

2 Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2004, s. 42; M. Gersdorf, K. Rączka, E. Maniewska, M. Rączkowski, *Prawo pracy. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2018, s. 113-114.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), dalej jako Konstytucja RP.

4 Kodeks pracy z 26.06.1974 r. (tj. Dz.U. z 2020, poz. 1320), dalej jako k.p.

5 M. Gersdorf, K. Rączka, E. Maniewska, M. Rączkowski, dz. cyt. s. 116.

6 A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

nie można zabronić wykonywania zawodu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Do przepisów ograniczających tę swobodę należy ustawa o samorządzie gminnym, która wprowadziła pewne ograniczenia w zatrudnieniu radnego.

Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 1 i 169 ust. 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a swoje zadania wykonuje ona za pośrednictwem organów stanowiących i kontrolnych. Organami gminy są rada gminy i wójt. Rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny posiada uprawnienia odpowiednio do podejmowania uchwał w sprawach należących do jej właściwości oraz kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej<sup>7</sup>. Przepis art. 18 ust. 2 u.s.g. określa zakres wyłącznej właściwości rady gminy, podkreślając, że rada gminy w wskazanych sprawach jest jedynym organem uprawnionym do podejmowania decyzji. Konsekwencją znacznych kompetencji rady gminy jest szczególnie ochrona prawna radnych, taka jaką posiadają funkcjonariusze publiczni, oraz ochrona trwałości ich stosunku pracy.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.s.g. w sytuacji, gdy siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej. Oznacza to, że status rady miejskiej jest analogiczny do statusu rady gminy<sup>8</sup>. Rada gminy jest organem kolegialnym. W jej skład wchodzi pochodzący z wyborów radni. Ich liczba zależy od liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę. Zasady ustalania ilości radnych określone są w art. 17 u.s.g. Rada ma charakter organu kadencyjnego, którego kadencja trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru.

7 Art. 18, 18a, 18b ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372), dalej jako u.s.g.

8 P. Dańczak, Komentarz do art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, Legalis.

Skrócenie okresu urzędowania rady może nastąpić, co do zasady, na skutek referendum gminnego<sup>9</sup>. Wybory do rady są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ogólne zasady przeprowadzania wyborów do jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowano konstytucyjnie. Podlegają one uszczegółowieniu w ustawie<sup>10</sup>

Poniższa analiza statusu radnego i jego uprawnień wobec pracodawcy będzie odnosiła się do przepisów u.s.g. i radnych rad gminy.

Przed przystąpieniem do analizy art. 25 u.s.g. wskazującego pewne przywileje radnego oraz przed wskazaniem uprawnień jakie przysługują mu na wypadek bezprawnego zachowania się pracodawcy w określonych sytuacjach, należy wskazać na status radnego określony przez art. 24a, 24b u.s.g.

Zgodnie z treścią art. 24 a u.s.g. z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Radny nie może również pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej i jego zastępcy. Wskazany przepis przewiduje, zatem zakaz nawiązania stosunku pracy w urzędzie gminy już po uzyskaniu mandatu radnego oraz zakaz łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Natomiast w art. 24 b ust. 1 zd.1 u.s.g. uregulowano sytuację, gdy osoba pozostająca w stosunku pracy w urzędzie gminy, w czasie trwania tego stosunku, uzyskuje mandat radnego. Przepis stwierdza, iż osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Oba przepisy łącznie tworzą kompletną regulację zakazującą łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy oraz pełnieniem funkcji kierownika gminnej jednostki orga-

9 Tamże.

10 Ustawa kodeks wyborczy z 5.01.2011 r. (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319), dalej jako k.wyb.

nizacyjnej oraz jego zastępcy. Z uzasadnienia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, iż przepis art. 24b u.s.g. ma na celu przeciwdziałać sytuacji, w której ta sama osoba byłaby członkiem organu stanowiącego gminy i jednocześnie wykonywałaby czynności, czy pełniłaby funkcje należące do sfery wykonawczej gminy. Ustawowy zakaz pełnienia przez radnych określonych funkcji i stanowisk jest uzasadniony względami etycznymi oraz ma gwarantować utrzymywanie przez osoby wykonujące mandat radnego zaufania wyborców<sup>11</sup>. Radny winien, bowiem sprawować swój mandat dla dobra wspólnoty samorządowej, zgodnie z wszelkimi standardami moralnymi, etycznymi i prawnymi.

Z użytego w przepisie art. 24a u.s.g. pojęcia „pełnienia funkcji” wynika, że chodzi o zajmowanie stanowiska na podstawie stosunku pracy i to bez względu na podstawę zatrudnienia<sup>12</sup>. Zakaz zawarty w art. 24a u.s.g. polega na uniemożliwieniu zawarcia umowy o pracę, natomiast zakaz z art. 24b u.s.g. polega na zobowiązaniu osoby mającej objąć mandat radnego do odstąpienia od wykonywania pracy w ramach istniejącego już stosunku pracy<sup>13</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie przyjmuje się, iż radny może wykonywać pracę w ramach stosunku pracy w jednostce organizacyjnej gminy innej niż urząd gminy, z wyjątkiem funkcji kierownika lub zastępcy kierownika tej jednostki<sup>14</sup>. Naruszenie zakazu z art. 24a u.s.g. powoduje skutek określony w art. 383 § 1 pkt 5 k.wyb. w postaci wygaśnięcia mandatu radnego.

W sytuacji, gdy w chwili uzyskania mandatu radnego dana osoba pozostaje już w stosunku pracy

w urzędzie gminy lub wykonuje funkcje kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy to przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy<sup>15</sup>. Po złożeniu wniosku radny, otrzymuje urlop bezpłatny na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesiące po jego wygaśnięciu. Radny otrzymuje urlop bezpłatny bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu. W przypadku radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin ten wynosi 6 miesięcy od dnia przejęcia lub utworzenia tej jednostki. Niezłożenie przez radnego wniosku o urlop jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu<sup>16</sup>. Zgodnie z treścią art. 24c u.s.g., po wygaśnięciu mandatu pracodawca przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie radny otrzymywałby, gdyby nie przysługujący urlop bezpłatny. Radny zgłasza gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu. Przepis ten ma charakter gwarancyjny. Umożliwia on radnemu, po zakończeniu sprawowania mandatu, powrót na zajmowane wcześniej stanowisko. Może to być też stanowisko równorzędne w urzędzie gminy lub gminnej jednostce organizacyjnej, gdzie musiał wystąpić o urlop bezpłatny. Gwarancja zawarta w tym przepisie odnosi się tylko i wyłącznie do radnych, którzy otrzymali urlop bezpłatny w warunkach określonych przepisem art. 24b u.s.g.<sup>17</sup>.

11 Wyrok NSA z 13.10.2005 r., II OSK 61/05, Legalis nr 75453.

12 Wyrok WSA z 9.7.2010 r., III SA/Wr 150/10, Legalis nr 299109; wyrok WSA z 10.4.2013 r., III SA/Wr 105/13, Legalis nr 796121.

13 G. Ninard, Zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy w sytuacji przejścia zakładu pracy w trybie art. 23<sup>1</sup> kodeksu pracy, NZS 2011, Nr 6, s. 46.

14 Wyrok WSA z 10.7.2008 r., II SA/BK 405/08, Legalis nr 122395; A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 24a ustawy o samorządzie gminnym, [w:] Ustawy...dz.cyt., Legalis. Warto też zwrócić uwagę na wyrok NSA z 3.9.2013 r., II OSK 1781/13, Legalis nr 741976.

15 Art. 24 b ust. 1 u.s.g.

16 Zob. art. 24b ust. 2 – 6 u.s.g.

17 A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 24c ustawy..., dz.cyt., Legalis.

Dla przedmiotowej analizy kluczowe znaczenie ma jednak przepis art. 25 u.s.g. Jak wyżej wskazano, konsekwencją szerokich kompetencji rady gminy jest szczególna ochrona prawna radnych, a także ochrona trwałości ich stosunku pracy.

Stosunek pracy stanowi centralną instytucję prawa pracy i ma on charakter zobowiązaniowy. Legalna definicja stosunku pracy została zawarta w art. 22 § 1 k.p. Określa ona podstawowe cechy pojęciowe stosunku pracy<sup>18</sup>. Stosunek pracy jest trwałą i dobrowolną relacją między pracownikiem a pracodawcą, której treść stanowi zobowiązanie się pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem<sup>19</sup>. Stosunek pracy powstaje na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania albo spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 k.p.). W myśl wskazanej definicji, na treść stosunku pracy składają się wzajemne prawa i obowiązki stron tego stosunku. Osoba ubiegająca się o mandat radnego musi być świadoma pewnych ograniczeń prawnych jakie wiążą się z wykonywaniem tego mandatu i jednoczesnym pozostawianiu w stosunku pracy. Podstawowe ograniczenia zostały wskazane wyżej. Radnemu przysługują jednak również pewne gwarancje i wynikające z nich uprawnienia.

W myśl art. 25 ust. 1 u.s.g. radny, w związku z wykonywaniem mandatu radnego, korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ustawodawca we wskazanym przepisie nie przesądził, czy radny jest funkcjonariuszem. Stwierdził tylko, że przysługuje mu ochrona praw-

na przewidziana dla takich funkcjonariuszy. Biorąc pod uwagę fakt, że rada gminy jest organem władzy publicznej, radni pełnią funkcję publiczną i podlegają ochronie przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, przyjmuje się, zgodnie z wykładnią systemową i celowościową, że są oni funkcjonariuszami publicznymi<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.s.g. „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 określona w tym przepisie, nakłada na pracodawcę obowiązek uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym tej gminy. Oznacza to, że pracodawca radnego jeszcze przed złożeniem oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy zobowiązany jest wystąpić do rady gminy, w której radny – pracownik uzyskał mandat radnego, o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy. Analizowany przepis mówi o stosunku pracy, czyli o takim stosunku prawnym, którego podstawą nawiązania jest nie tylko umowa o pracę ale również inne źródła tego stosunku np. powołanie. Nie ma tu znaczenia, czy pracodawca składa oświadczenie woli o rozwiązaniu umowy z pracownikiem z zachowaniem okresu wypowiedzenia, czy bez zachowania okresu wypowiedzenia, w trybie natychmiastowym (czy to z winy czy bez winy pracownika). W obu przypadkach pracodawca obowiązany jest zwrócić się uprzednio do rady gminy. Należy przyjąć, że tylko rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron lub złożenie oświadczenia woli o wypowiedzeniu umowy o pracę przez samego radnego - pracownika nie wymagają uzyskania zgody właściwej rady gminy<sup>21</sup>. Ochrona przewidziana w art. 25 ust. 2 u.s.g. obejmuje również tzw. wypowiedzenie zmieniające

18 G. Orłowski, *Podstawy zatrudnienia*, [w:] *Prawo pracy dla sędziów i pełnomocników*, red. K. Walczak, M. Wojewódka, Warszawa 2015, s. 26.

19 W. Sanetra, *Stosunek pracy*, [w:] J. Iwulski, W. Sanetra, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2009, s. 166; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 2 czerwca 2016 r., III AUa 808/15, Lex nr 2090454; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 7 czerwca 2016 r., III AUa 1534/15, Lex nr 2071316.

20 A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 25 ustawy...*, dz.cyt., Legalis.

21 R. Sadlik, *Ochrona stosunku pracy radnego*, *Sł.Pracow.* 2009, Nr 7, s. 18.

uregulowane w art. 42 k.p. Wypowiedzenie warunków pracy i płacy to jednostronna czynność prawna, której podstawowym celem jest zmiana treści stosunku pracy. Przepis dopuszcza jednak ziszczenie się celu ubocznego i ewentualnego jakim jest rozwiązanie stosunku pracy. Pracownik ma prawo nie przyjmując nowych warunków. Zgodnie z art. 42 § 3 k.p. w razie skorzystania przez pracownika z tego prawa i odmówienia pracodawcy przyjęcia zaproponowanych warunków pracy lub płacy, umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Jeżeli pracownik przed upływem połowy okresu wypowiedzenia nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki. Pismo pracodawcy wypowiadające warunki pracy lub płacy powinno zawierać pouczenie w tej sprawie. W razie braku takiego pouczenia, pracownik ma prawo do końca okresu wypowiedzenia złożyć oświadczenie o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków.

Ochrona trwałości stosunku pracy radnego nie obejmuje jednak sytuacji, w których stosunek pracy radnego ulega rozwiązaniu wraz z upływem okresu, na który został zawarty, lub kiedy wygasa z mocy prawa<sup>22</sup>.

Pracodawca, który zamierza zaproponować pracownikowi, będącemu radnym, nowe warunki pracy lub płacy i są to warunki mniej korzystne dla pracownika od dotychczasowych, zobowiązany jest uzyskać na to uprzednią zgodę rady gminy. Warto przy tym zaznaczyć, iż niekiedy zmiana warunków pracy i płacy na korzyść pracownika też będzie wymagała złożenia wypowiedzenia zmieniającego, gdyż nie zawsze pracownik może być zainteresowany np. awansem<sup>23</sup>. Biorąc pod uwagę treść art. 42 k.p. oraz cel ochrony pracownika zagwarantowany w art. 25 u.s.g., należy

przyjąć, iż zgoda właściwej rady gminy jest wymagana również dla złożenia pracownikowi będącemu radnym wypowiedzenia zmieniającego. To, że przepisy o ostatecznym wypowiedzeniu umowy o pracę znajdują odpowiednie stosowanie do wypowiedzenia warunków pracy i płacy daje pracownikowi możliwość odwołania się od dokonanego wypowiedzenia zmieniającego i to również w sytuacji, gdy pracownik przyjął milcząco lub wprost nowe warunki. Przyjęcie nowych warunków nie pozbawia pracownika prawa do podtrzymywania roszczeń wobec pracodawcy z tytułu niezgodnego z prawem wypowiedzenia mu warunków pracy i płacy<sup>24</sup>. W sytuacji natomiast, gdyby pracodawca nie zwrócił się do rady z wnioskiem o wyrażenie zgody na wypowiedzenie pracownikowi warunków pracy i płacy, pracownikowi przysługują roszczenia z art. 45 § 1 k.p. Przepis ten stwierdza, iż w razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd pracy - stosownie do żądania pracownika - orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu - o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu. Zgodnie z wskazanym przepisem, radny będący pracownikiem, któremu pracodawca przedstawił wypowiedzenie zmieniające, bez uprzedniego uzyskania zgody rady gminy, ma prawo odwołania do sądu pracy, powołując się na naruszenie przez pracodawcę przepisów dotyczących wypowiedzenia warunków pracy i płacy. W przypadku pracownika, który pozostaje jednocześnie radnym, wypowiedzenie zmieniające dokonane bez uprzedniej zgody właściwej rady gminy będzie bezprawne. W razie bezprawnego wypowiedzenia umowy o pracę pracownik ma prawo wnieść odwołanie do sądu w terminie 21 dni od doręczenia mu oświadczenia o wypowiedzeniu. Właściwość miejscową sądu

22 S. Płażek, Komentarz do art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, P. Chmielnicki (red.), s. Warszawa 2007, s. 308.

23 Uzasadnienie do wyroku SN z 21.10.2003 r., I PK 512/02, Legalis nr 65923.

24 Wyrok SN z 1.02.2000 r., I PKN 515/99, Legalis nr 47360.

pracy określa przepis art. 461 § 1, 1<sup>1</sup>k.p.c.<sup>25</sup>. Zgodnie z wskazanym przepisem, powództwo w sprawie z zakresu prawa pracy można wytoczyć bądź przed sąd ogólnie właściwy dla pozwanego, bądź przed sąd, w którego obszarze właściwości praca jest, była lub miała być wykonywana. Do właściwości sądów rejonowych, bez względu na wartość przedmiotu sporu, należą sprawy z zakresu prawa pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, a także sprawy dotyczące kar porządkowych i świadectwa pracy oraz roszczenia z tym związane. Niezgodność z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę, pracownik może wykazać tylko przed sądem pracy i tylko przed tym sądem może dochodzić roszczeń wskazanych w art. 45 § 1 k.p.

Należy przy tym zwrócić uwagę na wyrok SN z 25 lutego 2009 r., w którym stwierdza on, że zasadą prawa pracy jest możliwość zakwestionowania zgodności z prawem rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę wyłącznie przez odpowiednie powództwo (o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, o przywrócenie do pracy, o odszkodowanie), wniesione z zachowaniem odpowiedniego terminu (art. 264 k.p.). Jeżeli pracownik takiego powództwa nie wniósł to rozwiązanie umowy o pracę należy traktować jako zgodne z prawem. Pracownik nie może powoływać się na niezgodność z prawem rozwiązanie umowy o pracę jako na przesłankę roszczeń odszkodowawczych określonych w kodeksie cywilnym<sup>26</sup>. Należy też zaznaczyć, że termin z art. 264 k.p. przewidziany na dochodzenie roszczeń jest terminem materialnym,

a nie procesowym. Wniesienie przez pracownika powództwa o uznanie zasadności roszczenia po upływie terminu do zaskarżenia czynności prawnej pracodawcy rozwiązującej stosunek pracy prowadzi do oddalenia powództwa, chyba że sąd przywróci powodowi termin do dochodzenia roszczenia na podstawie art. 265 k.p.<sup>27</sup>.

Roszczenia jakie przysługują pracownikowi w razie bezprawnego (niezgodnego z prawem) wypowiedzenia umowy o pracę wskazane w art. 45 k.p. uprawniają pracownika do domagania się uznania wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony za bezskuteczne, a jeżeli umowa ulegnie już rozwiązaniu to o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo odszkodowania. Są to roszczenia o charakterze alternatywnym. Pracownik może dochodzić tych roszczeń względem pracodawcy. Dokonana przez sąd ocena roszczenia pracownika o przywrócenie do pracy z punktu widzenia kryterium „możliwości” i „celowości” jego dalszego zatrudnienia powinna uwzględniać rodzaj przyczyny rozwiązania stosunku pracy, podstawę orzeczenia o przywróceniu do pracy (bezzasadność zarzutów, czy też naruszenie przez pracodawcę wymagań formalnych obowiązujących przy rozwiązywaniu umów o pracę), skutki mogące wyniknąć dla jednej lub drugiej strony z przywrócenia pracownika do pracy lub z zasądzenia na jego rzecz odszkodowania (konieczność ponownego rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy, zwolnienia dobrze pracujących pracowników, możliwość pojawienia się ponownie sytuacji konfliktowej w zakładzie pracy, pozbawienie pracownika okresu zatrudnienia wymaganego do nabycia pewnych uprawnień itp.)<sup>28</sup>. Ponadto, warto odnotować, że w razie ustalenia przez sąd, że wyłączną przyczyną rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym była rzeczywista likwidacja stanowiska pracy, która powoduje faktyczną niewykonalność przy-

25 Kodeks postępowania cywilnego z 17.11.1964 r. (tj. Dz.U. z 2020, poz. 1575), dalej jako k.p.c.

26 Wyrok SN z 25.02.2009 r., II PK 164/08, Legalis nr 242726.

27 Uchwała SN z 14.03.1986 r., III PZP 8/86, Legalis nr 42514.

28 Wyrok SN z 10.10.2000 r., I PKN 66/00, Legalis nr 50412.

wrócenia radnego do pracy na obiektywnie nieistniejące, bo zlikwidowane stanowisko pracy i poprzednie warunki pracy lub płacy, nie jest wykluczone wydanie przez sąd alternatywnego orzeczenia o odszkodowaniu także dlatego, że sposób korzystania radnego ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy nie usuwa się spod oddziaływania klauzul generalnych społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa oraz zasad współżycia społecznego<sup>29</sup>.

Na marginesie należy odnotować, iż pracownik ma prawo do zawarcia z pracodawcą porozumienia zmieniającego określającego nowe warunki pracy i płacy. Zawarcie takiego porozumienia nie będzie wymagało uprzedniej zgody rady. Pracownik – radny ma prawo zawrzeć z pracodawcą porozumienie zmieniające na każdym etapie obowiązywania umowy o pracę. Z inicjatywą zawarcia takiego porozumienia może wystąpić nie tylko pracodawca ale również pracownik.

Określone uprawnienia wobec pracodawcy zachowują też radni będący pracownikami, których stosunek pracy powstał na podstawie powołania. Roszczenia z odpowiedniego stosowania art. 45 k.p., przysługują również radnym zatrudnionym na podstawie powołania, z którymi pracodawca rozwiązał stosunek pracy w wyniku odwołania. Ochrona trwałości stosunku pracy radnego zagwarantowana w art. 25 ust. 2 u.s.g., obejmuje wszystkie formy nawiązania stosunku pracy. Wykładnia celowościowa tego przepisu przekonuje do uznania, że szczególna ochrona trwałości stosunku pracy radnego obejmuje także tych radnych, których stosunek pracy powstał na podstawie powołania. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 24 listopada 1992 r., podjętej w składzie siedmiu sędziów, stwierdził, iż ustawodawca, ustanawiając w art. 25 ust. 2 u.s.g., że zgoda rady gminy stanowi warunek rozwiązania stosunku pracy z radnym, przejawiał wolę ochrony wszystkich radnych - pracowników bez względu na źródło nawiązania stosun-

ku pracy<sup>30</sup>. Celem ochrony stosunku pracy radnego jest umożliwienie mu, ze względu na szczególną rolę gmin, jak najskuteczniejszego sprawowania funkcji w ramach organu gminy jakim jest rada. Skutkiem tej ochrony jest ograniczenie swobody pracodawcy, który w określony w k.p. sposób nawiązał na podstawie powołania stosunek pracy z pracownikiem-radnym, w rozwiązaniu tego stosunku bez zgody rady gminy. Ograniczenie to nie ma charakteru bezwzględny. Rozwiązanie stosunku pracy, również na podstawie powołania, może nastąpić za uprzednią zgodą rady gminy<sup>31</sup>. Cel i znaczenie szczególnej ochrony funkcji radnego, nadane art. 25 ust. 2 u.s.g., byłyby iluzoryczne, gdyby faktycznie wyłączono spod tej ochrony radnych, których stosunek pracy powstał na podstawie powołania. Należy stwierdzić, że przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. jednoznacznie obejmuje ochroną w nim przewidzianą wszystkich pracowników, w tym i tych, którzy stali się pracownikami w następstwie powołania. Klauzula zawarta w art. 69 pkt. 1 k.p. stwierdzająca, że do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę, nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, będących jednocześnie radnymi<sup>32</sup>. Jak już wyżej podkreślono, ochroną objęta jest trwałość stosunku pracy. Dlatego też, dokonanie przez pracodawcę odwołania ze stanowiska pracownika powołanego, będącego radnym, prowadzącego do rozwiązania stosunku pracy bez zgody rady gminy, będzie stanowiło naruszenie prawa, a konkretnie przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. Odwołanie takie jako niezgodne z prawem uprawnia pracownika odwołanego do dochodzenia wobec pracodawcy roszczeń określonych w art. 45 k.p. Wydaje się, że podstawowym roszczeniem przysługującym

30 Uchwała SN z 24.11.1992 r., I PZP 55/92, Legalis nr 27888.

31 Tamże.

32 Tamże.

29 Wyrok SN z 4.11.2010 r., II PK 111/10, Legalis nr 414128.

pracownikowi zatrudnionemu na podstawie powołania, w razie odwołania go bez zgody rady gminy, ze względu na istotę stosunku pracy z powołania, powinno być odszkodowanie, o którym mowa w art. 45 § 1 k.p. Sąd Najwyższy stwierdza przy tym, że nie można jednak zakwestionować dochodzenia przez takiego pracownika również przywrócenia do pracy na podstawie art. 45 k.p., zwłaszcza wówczas, gdy podstawą odwołania prowadzącą do rozwiązania stosunku pracy były zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu<sup>33</sup>.

Należy też zwrócić uwagę, że stosunek pracy radnego podlegający szczególnej ochronie trwałości na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g. nie może być rozwiązany ani zmieniony w uregulowanym w art. 10 ust. 1-4 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników<sup>34</sup> trybie tzw. zwolnienia indywidualnego z przyczyn niedotyczących pracownika. Wyłączenie to zostało określone w art. 10 ust. 5 u.z.p.n. Ochrona trwałości stosunku pracy radnego uregulowana w art. 25 ust. 2 u.s.g. została wyłączona tylko w razie rozwiązania z radnym stosunku pracy w ramach grupowych zwolnień z przyczyn określonych w art. 5 u.z.p.n.<sup>35</sup>.

Zasadność skorzystania przez radnego – pracownika z uprawnień wynikających z ochrony trwałości stosunku pracy pozostaje w związku z zachowaniem pracodawcy odnośnie uzyskania zgody rady gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Dlatego konieczne jest odniesienie się również do kilku podstawowych zagadnień dotyczących samej zgody wyrażanej przez organ.

Przede wszystkim, zgoda musi mieć charakter uprzedni.

W orzecznictwie stwierdza się, że należy wyraźnie oddzielić sferę interesów radnego, jako funkcyjna-

riusza publicznego, posiadacza mandatu i członka organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, od sfery interesów pracowniczych radnego - pracownika. Dlatego też bezwzględna odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego. A, zatem, ochrona radnego ustanowiona została wyłącznie na użytek sytuacji, gdy pracodawca zamierza rozwiązać z nim stosunek pracy z przyczyn związanych z wykonywaniem mandatu i wówczas ustawodawca nakazuje radzie odmówienia zgody na rozwiązanie stosunku pracy<sup>36</sup>. Decyzję o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostawiono dyskrecjonalnej ocenie rady, która swobodnie decyduje, czy zgody takiej udzielić, czy też nie. Tylko w tej jednej sytuacji, określonej w art. 25 ust. 2 zdanie drugie u.s.g., rada nie może swobodnie decydować o wyrażeniu albo niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, lecz musi odmówić udzielenia tej zgody. We wszystkich pozostałych sytuacjach swobodna uznaniowa decyzja należy tylko do niej<sup>37</sup>. Przepis ten nie ogranicza, bowiem 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<sup>38</sup>.

Uchwała rady wyrażająca zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie przesądza o tym, że radny ma być zwolniony, a jedynie usuwa przeszkodę rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę, w razie wypowiedzenia umowy o pracę i ewentualnego

33 Tamże.

34 Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969, daje jako u.z.p.n.

35 Wyrok SN z 4.11.2010 r., II PK 111/10, Legalis nr 414128.

36 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4.08.2020 r., III SA/Łd 1097/19, Legalis nr 2423369.

37 Wyrok NSA z 18.12.2020 r., II OSK 2620/20, Legalis nr 2528282.

38 Postanowienie SN z 7.10.2020 r., II PK 145/19, Legalis nr 2496531.



sporu, co do zasadności tej decyzji, rozstrzygnięcie tego sporu będzie należało do właściwości sądu pracy<sup>39</sup>. Jeżeli podstawą odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy ma obowiązek wykazać przyczyny usprawiedliwiające odmowę i nie może ograniczać się do oceny, czy podane przez pracodawcę powody uzasadniają rozwiązanie stosunku pracy z radnym<sup>40</sup>. Uchwały rady gminy w przedmiocie zgody na rozwiązanie z pracownikiem – radnym stosunku pracy powinny zawierać uzasadnienie. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia nie został ustalony przez ustawodawcę ale wynika on z wykładni systemowej i celowościowej. Brak uzasadnienia uniemożliwia ocenę powodów dla których rada wyraziła zgodę albo odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Brak uzasadnienia będzie uniemożliwiał, bowiem dokonanie kontroli takiej uchwały przez sąd<sup>41</sup>. Uchwała o odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie może być podjęta w sposób abstrahujący od motywów podanych przez pracodawcę. Ponadto, powinna ona być uzasadniona w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów i znajdować oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy<sup>42</sup>.

Przyjmuje się, że zajęcie stanowiska przez radę powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia doręczenia wniosku pracodawcy radnego o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym. W judykaturze istnieje spór co do tego, czy bezskuteczny upływ tego 30-dniowego terminu oznacza domniemane wyrażenie zgody

przez radę gminy. Początkowo wyrażany był pogląd, że brak stanowiska rady gminy w ustawowym terminie oznacza wyrażenie zgody<sup>43</sup>. Z czasem jednak sądy zaczęły zmieniać stanowisko w tej sprawie, przyjmując, że bezskuteczny upływ 30 – dniowego terminu na wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie kreuje domniemania uwzględnienia wniosku pracodawcy<sup>44</sup>. Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń wyraźnie stwierdził, iż niepodjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym radnym w terminie 30 dni od doręczenia pisma pracodawcy o zamiarze rozwiązania stosunku pracy nie może być uznane za wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 u.s.g., zwłaszcza wtedy, gdy po upływie wymienionego terminu rada gminy odmówiła wyrażenia takiej zgody<sup>45</sup>. Sąd uznał, że nie wyrażenie uprzedniej zgody przez radę gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w terminie 30 dni od powiadomienia przez pracodawcę rady gminy o zamiarze rozwiązania z radnym stosunku pracy, nie może być uznane, co do zasady, za równoznaczne z uzyskaniem wymaganej zgody. Z art. 25 ust. 2 u.s.g. wynika obowiązek uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Przepis ten nie wskazuje terminu, w którym rada powinna wyrazić swoje stanowisko w sprawie zamiaru pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z radnym. Wyinterpretowanie milczącej zgody wymaganej do podjęcia określonej czynności prawa pracy byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby nie została ona uzyskana w ściśle określonym ustawowym terminie albo gdyby z konkretnego przepisu prawa wynikało wprost, iż nie uzyskanie przez pracodawcę wymaganego stanowiska rady gminy w określonym terminie ustawowym jest

39 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4.08.2020 r., III SA/Łd 1097/19, Legalis nr 2423369.

40 Tamże.

41 Wyrok NSA z 8.06.2006 r. II OSK 410/06, Legalis nr 78479; wyrok NSA z 14.02.2013 r., II OSK 2522/12, Legalis nr 793946. W judykaturze wyrażane jest też stanowisko przeciwne. Dominująca linia orzecznicza przemawia jednak za koniecznością uzasadniania wskazanych uchwał rady.

42 Wyrok NSA z 18.12.2020 r., II OSK 2620/20, Legalis nr 2528282.

43 Np. wyrok SN z 19.04.2006 r., II PK 135/05, Legalis nr 81871.

44 Wyrok NSA z 2.04.2008 r., II OSK 16/08, Legalis nr 119118; postanowienie SN z 18.04.2012 r., II PK 319/11, Legalis nr 526720.

45 Wyrok Sądy Najwyższego z 4.11.2010 r., II PK 111/10, Legalis nr 414128.

,na podstawie ustanowionej fikcji prawnej, równoznaczne z określonym skutkiem prawnym takiego zaniechania (np. art. 112 § 1 k.p.)<sup>46</sup>. Słusznie, zatem SN przyjmuje, że oparcie przeciwnej interpretacji art. 25 ust. 2 u.s.g. na treści art. 89 u.s.g. nie jest trafne już dlatego, że przepis ten jest usytuowany w Rozdziale 10 tej ustawy regulującym nadzór nad działalnością gminną, co oznacza, że art. 89 - co do zasady - nie należy do zakresu ani materii prawa pracy. W przepisie tym, dotyczącym „rozstrzygnięcia organu gminy” w sprawach należących do zadań własnych gminy, którego ważność zależy od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, ustawodawca ustanowił fikcję prawną milczącej akceptacji rozstrzygnięcia „w brzmieniu przedłożonym przez gminę” z wpływem terminu określonego dla innego organu, od którego zależy zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie rozstrzygnięcia organu gminy. Gmina nie ma statusu pracodawcy, który zwraca się o stanowisko do swojego organu (gminy) w sprawie dotyczącej rozwiązania stosunku pracy radnego, tak jak ma to miejsce w przypadku „rozstrzygnięcia organu gminy” w sprawach należących do jej ustawowej właściwości, które wymaga zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ (art. 7 w związku z art. 89 u.s.g.). Samo pożądaną dążenie do „racjonalizacji procedury wyrażania zgody przez radę gminy i usunięcia stanu niepewności prawnej, który mógłby istnieć dowolnie długo, gdyby nie związanie rady terminem, co niewątpliwie leży w interesie zarówno pracownika, jego pracodawcy, jak i zainteresowanych organów samorządu terytorialnego, nie przekonuje do tezy, że nie podjęcie wymaganej uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym jest równoznaczne z wyrażeniem wymaganej zgody na rozwiązanie stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 u.s.g. już dlatego, że wymagana zgoda powin-

na być wyrażona „uprzednio”, czyli uzyskana przez pracodawcę przed podjęciem decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy z radnym<sup>47</sup>. Stanowisko SN wyrażone w wskazanym orzeczeniu wraz z argumentacją zawartą w uzasadnieniu należy przyjąć z aprobatą.

Przechodząc do dalszych uprawnień pracownika będącego radnym jakie zachowuje on względem swojego pracodawcy, należy odnieść się do zapisów art. 25 ust. 3 u.s.g. Przepis ten stwierdza, iż pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. Pracownik będący radnym ma prawo uzyskać zwolnienie z pracy zawodowej w przypadku spełnienia przesłanek wynikających z art. 25 ust. 3 u.s.g. Jest to przywilej radnego rozumiany jako prawo zwolnienia go od świadczenia pracy zawodowej w celu umożliwienia mu udziału w pracach organu. Brak takiego zwolnienia ze strony pracodawcy byłby zachowaniem bezprawnym. Radny powinien przedstawić pracodawcy zaświadczenie o terminie i charakterze prac związanych z funkcją radnego, podpisane przez przewodniczącego rady gminy, komisji rady lub inną upoważnioną osobę. Zgodnie, bowiem z § 2 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy z dnia 15 maja 1996 r. pracownik będący radnym nie składa wniosku o udzielenie mu zwolnienia, a jedynie przedstawia odpowiednie zaświadczenie o terminie i charakterze zajęć podpisane przez przewodniczącego rady lub inną upoważnioną osobę<sup>48</sup>. Kwestie związane ze sposobem wydawania takich zaświadczeń powinny być szczegółowo unormowana w regulaminie rady gminy<sup>49</sup>.

Zgodnie z § 2 ust. 1 – 3 r.u.n. pracownik powinien uprzedzić pracodawcę o przyczynie i przewidywa-

47 Tamże.

48 Tj. Dz.U. z 2014 r. poz. 1632, dalej jako r.u.n..

49 E. Olejniczak-Szałowska, Status prawny radnego, SPE 1997, LVI, s. 56.

46 Tamże.

nym okresie nieobecności w pracy, jeżeli przyczyną tej nieobecności jest z góry wiadoma lub możliwa do przewidzenia. W razie zaistnienia przyczyn, które uniemożliwiają mu stawienie się w pracy, pracownik jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić pracodawcę o przyczynie swojej nieobecności i przewidywanym okresie jej trwania, nie później jednak niż w drugim dniu nieobecności w pracy. Jeżeli akty wewnętrzne obowiązujące u danego pracodawcy nie określają sposobu zawiadomienia pracodawcy o przyczynie nieobecności pracownika w pracy, zawiadomienia tego pracownik dokonuje osobiście lub przez inną osobę, telefonicznie lub za pośrednictwem innego środka łączności albo drogą pocztową, przy czym za datę zawiadomienia uważa się wtedy datę stempla pocztowego. Niedotrzymanie terminu przez pracownika może być usprawiedliwione tylko szczególnymi okolicznościami uniemożliwiającymi terminowe dopełnienie przez pracownika obowiązku określonego w tym przepisie, zwłaszcza jego obłożną chorobą połączoną z brakiem lub nieobecnością domowników albo innym zdarzeniem losowym.

Biorąc pod uwagę treść § 16 ust. 1 r.u.n., za okres zwolnienia radnego od pracy zawodowej na podstawie art. 25 ust. 3 u.s.g. radnemu nie przysługuje wynagrodzenie<sup>50</sup>. Zgodnie z § 6 r.u.n. pracodawca ma obowiązek zwolnić pracownika od pracy na czas niezbędny do stawienia się na wezwanie organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, sądu, prokuratury, policji albo organu prowadzącego postępowanie w sprawach o wykroczenia.

Pracownik nie zachowuje za czas zwolnienia prawa do wynagrodzenia od pracodawcy. W razie skorzystania przez pracownika ze zwolnienia, o którym mowa w § 6 r.u.n., pracodawca wydaje zaświadczenie określające wysokość utraconego wynagrodzenia za czas tego zwolnienia w celu uzyskania przez pracownika od właściwego organu rekompensaty pieniężnej

z tego tytułu, chyba że obowiązujące u danego pracodawcy przepisy przewidują zachowanie prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia<sup>51</sup>.

Wypowiedzenie umowy o pracę jest niedopuszczalne w okresie korzystania przez pracownika ze zwolnienia od pracy na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>52</sup>. Dlatego też, biorąc pod uwagę fakt, że nieobecność radnego w pracy jest usprawiedliwiona, to w trakcie jej trwania pracodawca nie może wypowiedzieć radnemu umowy o pracę<sup>53</sup>.

Ponadto, zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. radny ma prawo do diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z 30 maja 2019 r. dieta oznacza pieniądze, która przeznaczone są na koszty utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych. Wykładnia celowościowa przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g. wskazuje, że diety należą się radnemu za uczestnictwo w pracach organów gminy, a nie z tytułu samego faktu bycia radnym, w tym sprawowanej funkcji. Oznacza to, że jeżeli radny nie wypełnia obowiązku udziału w pracach organów gminy, np. z powodu nieobecności, to diety mu nie przysługują<sup>54</sup>. Dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g., stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Pojęcie diety w kontekście przepisów u.s.g., należy traktować jako wyrównanie strat wynikających ze spełnienia przez radnego funkcji społecznej, jakim jest wykonywanie mandatu uzyskanego w wyborach samorządowych. Dlatego też używane w art. 25 ust. 4 u.s.g. określenie „dieta” należy rozumieć jedynie

51 § 16 ust. 2 r.u.n.

52 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 1997 r. I PKN 148/97, Legalis nr 31182.

53 Tamże.

54 IV SA/Po 292/19, Legalis nr 1951055.

50 J. Witkowski, Zwolnienie radnego z pracy zawodowej, Legalis.

w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co pozwala przyjąć, że dieta radnego ma charakter kompensacyjny. Środki jakie uzyskuje radny z tytułu diety, mają na celu jedynie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę z powodu jego uczestniczenia w różnej aktywności rady, np. udziału w jej sesjach. Wobec tego przyjmuje się, że określona w uchwale w stałej kwocie dieta będzie mieć charakter ryczałtu miesięcznego tracąc w ten sposób przypisywany dietom charakter typowo rekompensacyjny, a nabierając cech stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów i wydatków, jakie generuje wykonywanie przez radnego mandatu wyborczego. Natomiast określenie zasad wyłącznie częściowego pomniejszenia wysokości diety za przypadki nieobecności radnych na sesjach rady gminy i posiedzeniach komisji, jak również zasady proporcjonalnego obliczenia wysokości diet w przypadku sprawowania mandatu i pełnienia określonej funkcji przez radnego przez niepełny miesiąc, nie odbiera tak ustalonym dietom niedopuszczalnego prawnie charakteru świadczenia pracowniczego<sup>55</sup>. Wysokość diet radnego określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy z dnia 26 lipca 2000 r.<sup>56</sup> Zgodnie z § 3 wskazanego rozporządzenia, radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. Mieszkańców i 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

---

55 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 17.11.2020 r., II SA/Rz 970/20, Legalis nr 2509282; wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, Legalis nr 1067730.

56 Dz.U. Nr 61, poz. 710.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl