



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-R.4131.14 .2017.BM

Warszawa, 29 maja 2017 r.

Rada Gminy i Miasta Przysucha

**Plac Kolberga 11
26 – 400 Przysucha**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 roku, poz.446, poz. 1579 i poz. 1948, oraz z 2017 roku poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXV/188/2017 Rady Gminy i Miasta w Przysusze z dnia 26 kwietnia 2017 roku w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Stanisławem Kądziałą.

Uzasadnienie

Rada Gminy i Miasta w Przysusze podjęła uchwałę nr XXV/188/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 roku w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Stanisławem Kądziałą. Jako podstawę prawną podjętej uchwały Rada wskazała art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2017 roku.

Tytułem wstępu wskazać należy, iż w dniu 28 marca 2017 roku do Rady Gminy i Miasta Przysucha wpłynął wniosek Starostwa Powiatowego w Przysusze z dnia 27 marca 2017 roku w przedmiocie wyrażenia przez Radę Gminy i Miasta zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Stanisławem Kądziałą na podstawie art. 52 § 1 kodeksu pracy. Jako uzasadnienie wnioskodawca wskazał, iż Radny, jako pracownik, naruszył w sposób ciężki podstawowe obowiązki pracownicze, a w szczególności zaniedbał powierzone mu obowiązki, które zostały opisane we wniosku skierowanym do Rady. Wraz z wnioskiem do Rady wpłynęły również kopie dokumentów wskazanych przez pracodawcę jako dowody potwierdzające zarzuty kierowane wobec pracownika oraz złożone przed pracodawcą wyjaśnienie pracownika. Na sesji Rady w dniu 30.03.2017 roku zapoznano Radnych ze złożonym wnioskiem, a następnie skierowano sprawę do rozpoznania przez Komisję Spraw Społecznych Rady. Komisja zapoznała się z przedstawionym wnioskiem, zażądała złożenia dodatkowych wyjaśnień przez Radnego Stanisława Kądziałę, jak również zapoznała się

z zakresem czynności radnego, arkuszami okresowej oceny oraz orzeczeniami wydanymi przez organ, a wskazanymi jako wadliwe, które to dokumenty wnioskodawca dostał na wniosek Rady. W konsekwencji powyższych czynności Komisja postanowiła zarekomendować Radzie Gminy i Miasta Przysucha projekt uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym Stanisławem Kądzielą przez Starostwo Powiatowe w Przysusze.

Konsekwencją powyższej rekomendacji Komisji Spraw Społecznych Rady było podjęcie przez Radę Gminy i Miasta w Przysusze uchwały nr XXV/188/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 roku w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Stanisławem Kądzielą

W uzasadnieniu do ww. uchwały Rada stwierdziła, że przeanalizowała podane we wniosku przez Starostwo Powiatowe w Przysusze przyczyny rozwiązania umowy o pracę z Radnym Rady Gminy i Miasta w Przysusze Panem Stanisławem Kądzielą i dokonała ich oceny w oparciu o informacje zawarte w tym wniosku, wyjaśnienia pisemne i ustne radnego, opinię Komisji Spraw Społecznych Rady oraz zgłoszone przez radnych uwagi. Stanowisko swoje Rada oparła na następujących ustaleniach faktycznych przytoczonych w uzasadnieniu do uchwały, a mianowicie:

1. Radny Stanisław Kądziela pracuje w Starostwie Powiatowym w Przysusze od 25 lat i jest aktualnie inspektorem w Wydziale Architektury i Budownictwa, a jego bezpośrednim przełożonym jest kierownik wydziału,
2. Decyzje, wskazane we wniosku Starostwa Powiatowego o wyrażenie zgody na zwolnienie radnego, zostały podpisane przez kierownika Wydziału Architektury i Budownictwa,
3. Pan Stanisław Kądziela nie posiadał upoważnienia Starosty do wydawania decyzji w okresie, w którym wydane zostały decyzje wskazane we wniosku,
4. Kierownik wydziału przed podpisaniem decyzji winien je zweryfikować, gdyż wobec osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych stawia się wyższe wymagania aniżeli w stosunku do innych pracowników,
5. Pracę Wydziału organizuje i kieruje nią kierownik, który jako pierwszy zobowiązany jest do poinformowania swoich przełożonych o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podległej mu komórki, a nie można oczekiwać takiego zachowania od pracownika niższego szczebla,
6. Uchybienia zaistniałe przy wydaniu decyzji nie mogą być uznane za rażące,
7. Dotychczasowa nienaganna 25 letnia praca Radnego nie zasługuje na tak drastyczną karę,
8. W ocenie Radnego Stanisława Kądzieli przyczyna rozwiązania umowy jest związana z wykonywaniem przez Niego mandatu Radnego Rady Gminy i Miasta w Przysusze.

Z powyższych względów Rada uchwaliła, że nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

W ocenie organu nadzoru podjęta uchwała w sposób rażący narusza obowiązujące przepisy prawa, a zwłaszcza art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Cytowany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 25 ust. 2 brzmi: „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”.

Kwestia legitymacji i kompetencji rady do podejmowania uchwał w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, została szczegółowo omówiona w literaturze: *W szczególności nie wydają się trafne stanowiska, w których zostało stwierdzone, że w sytuacjach niezwiązanych z wykonywaniem mandatu wyrażanie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa rozwiązania są pozostawione uznaniu rady gminy. Należy bowiem przyjąć, że jeśli organ stanowiący ustali, że pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie są zdarzeniami związanymi z wykonywaniem przez radnego mandatu, to rada gminy nie ma prawa odmówić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy. Akceptacja odmiennej interpretacji pozostaje w sprzeczności z ratio legis omawianych przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. Jak już wcześniej bowiem wskazano, rolą tych regulacji prawnych jest umożliwienie radnym skutecznego i bezpiecznego sprawowania ich funkcji. Oznacza to, że intencją ustawodawcy nie było wprowadzenie bezwarunkowej i bezwzględnej ochrony trwałości stosunku pracy radnego w okresie wykonywania mandatu, tylko wprowadzenie ochrony w ograniczonym zakresie. Zakres ten wyznaczają wyłącznie zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Należy zatem stwierdzić, że odmawianie pracodawcy zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego w sytuacji, gdy przyczyną tego odwołania są okoliczności pozostające bez związku z wykonywaniem mandatu radnego, wykracza poza kompetencje rady gminy, a więc jest niezgodne z obowiązującym prawem. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjęto m.in., że ochrona stosunku pracy radnego, oparta na innych przesłankach niż wskazane w przepisach o ustroju jednostek samorządu terytorialnego, wykracza poza cel art. 22 ust. 2 u.s.p. i stanowi nadużycie kompetencji rady powiatu.*

Prezentowany wniosek płynie również z brzmienia analizowanej regulacji. Skoro bowiem stanowi ona, że rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, to a contrario należy uznać, że rada gminy nie odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, w orzecznictwie organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie sądowym.(...) W literaturze przedmiotu przyjęto również, że: "Niezależnie od tego, jak będziemy interpretować zakres związania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (...) obowiązującym porządkiem prawnym przy podejmowaniu uchwały w sprawie wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody, nie sposób, nie postawić pytania, o zasadność takiej szczególnej ochrony w odniesieniu do radnych. Ochrona ta bowiem może w "doskonały" sposób utrudnić funkcjonowanie pracodawcy". Za ograniczeniem swobody organu stanowiącego w zakresie decydowania o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wypowiedział się także Wojewoda Lubuski, przyjmując w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 listopada 2013 r., NK-I.4131.256.2013.MGrz, NZS 2014, nr 1, s. 23, że organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g., nie powinien ingerować w prawo pracodawcy do pozbawienia go pewnych uprawnień tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., III SA/Kr 1219/12, LEX nr 1343420, stwierdził, że wprawdzie art. 25 ust. 2 u.s.g. nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby kierować się rada gminy przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowie, jednak kompetencja rady

gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji. Motywy odmowy wyrażenia zgody muszą być zgodne z zasadami porządku prawnego oraz mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy. Analogicznie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 870/12, LEX nr 1216780. Konkludując, należy stwierdzić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada legitymacji w zakresie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, jeśli przyczyną tego rozwiązania są okoliczności, które nie pozostają w związku przyczynowo-skutkowym z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Jeśli jednak w takim przypadku do odmowy wyrażenia zgody dojdzie, to konsekwencją takiego stanu rzeczy jest prawo pracodawcy do zaskarżenia uchwały jako niezgodnej z obowiązującym prawem i naruszającej interes prawny pracodawcy. (w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer 2016).

Organ nadzoru w całości podziela przedstawione powyżej stanowisko. Brzmienie przepisu jednoznacznie i bez wątpliwości interpretacyjnych wskazuje, że jedyną sytuacją, gdy rada ma prawo – a jednocześnie obowiązek – odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, jest związek pomiędzy owym rozwiązaniem stosunku pracy a wykonywaniem mandatu radnego. W przedmiotowej sprawie z taką sytuacją nie mamy, w ocenie organu nadzoru, do czynienia. Z treści uzasadnienia do uchwały wyraźnie wynika, iż poza nieuprawnioną oceną dokonaną przez Radę (zwłaszcza punkty nr 4 – 8), jedynie Radny Stanisław Kądziała uważa, iż wniosek o rozwiązanie z nim umowy o pracę związany jest wykonywaniem przez niego mandatu Radnego. Rada takiego stanowiska nie wyraziła, choć dokonała bardzo wnikliwej analizy sprawy, nie posiadając notabene do tego jakiegokolwiek kompetencji wynikającej z obowiązujących przepisów prawa. Rada Gminy podejmując uchwałę nie może ingerować w uprawnienia pracodawcy do zakończenia stosunku pracy z radnym. Ochrona stosunku pracy jest uzasadniona wyłącznie w sytuacji, gdy zostanie udowodnione, że do rozwiązania stosunku pracy nie doszłoby gdyby pracownik nie posiadał mandatu radnego. – vide wyrok Wojewódzkie Sądu Administracyjnego w Warszawie, VIII Zamiejscowy Wydział w Radomiu z dnia 9.03.2017 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 129/17.

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, jak napisano w uzasadnieniu uchwały, że Rada obowiązana jest badać motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym (z czym, jak wskazano wyżej, organ nadzoru się nie zgadza), to treść uzasadnienia uchwały nie daje argumentów do pozytywnej oceny decyzji Rady. Dokonana przez Radę, a w zasadzie Komisję Rady, ocena przedstawionych przez wnioskodawcę zarzutów wobec pracownika, a zwłaszcza określenie ciężaru dokonanych przez pracownika uchybień, jest zarezerwowana wyłącznie do właściwości Sądu Pracy i w tym zakresie Rada nie posiada kompetencji. Należy także podkreślić, iż w żadnym miejscu zarazem Rada, jak i Komisja, nie stwierdziły, aby wniosek o rozwiązanie stosunku pracy z Radnym był związany z wykonywaniem przez Niego mandatu Radnego, podkreślając jednocześnie, że taką zależność stwierdza jedynie Radny, którego wniosek dotyczy. Rada nie posiada żadnych ustawowych kompetencji do dokonywania oceny przedstawionych przez pracodawcę zarzutów, a ocena, jak bardzo rażące jest działanie pracownika i czy jest zawinione, jest całkowicie nieuprawniona. Budzi zdziwienie, iż Radni działający w Komisji, dokonali oceny przedstawionego im materiału dowodowego, po czym stwierdzili, że przedstawione uchybienia pracownika nie są rażące. Takie działanie budzi stanowczy sprzeciw - w sprawie, w przypadku skierowania na drogę postępowania sądowego, wypowie się właściwy miejscowo Sąd Pracy. Pozostałe zapisy uzasadnienia, cytowane na wstępie, zawierają natomiast subiektywną ocenę sprawy oraz osoby radnego.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy i Miasta w Przysusze podejmując omawianą uchwałę, przekroczyła legitymację do działania, przyznaną przez ustawodawcę. Wobec powyższego uchwała w sposób istotny narusza treść art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera