



Warszawa, 10 października 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.15.2018.AW

Rada Powiatu w Przysusze
Al. Jana Pawła II 10
26-400 Przysucha

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/216/2018 Rady Powiatu w Przysusze z dnia 5 września 2018 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Powiatu w Przysusze.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Przysusze na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, przedmiotową uchwałą odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Marianem Wesołowskim, zatrudnionym w Urzędzie Gminy w Rusinowie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 września 2018 r.

Rada Powiatu stwierdza w uzasadnieniu uchwały, że odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wynika z interpretacji przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zdaniem Rady, w/w przepisu nie można interpretować w taki sposób, że rada powiatu musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia mu zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego.

Omawiając stan faktyczny, Rada wskazała, że radny Marian Wesołowski będąc na urlopie wypoczynkowym w dniu 23 lipca 2018 r. otrzymał wypowiedzenie ze stanowiska pracy z powodu likwidacji stanowiska pracy i zbyt małego zakresu czynności. Jednocześnie informuje, że w dniu 13 czerwca 2018 r. ogłoszono kandydaturę radnego Mariana Wesołowskiego na Wójta Gminy Rusinów z rekomendacji jednej z partii, a radny sądzi, że to była przesłanka utraty stanowiska pracy.

Rada Powiatu nie odniosła się merytorycznie do przyczyn rozwiązania stosunku pracy a jedynie wskazała takie orzecznictwo sądowno-administracyjne, które wskazuje swobodę rady w odmawianiu zgody na rozwiązanie stosunku pracy, tym bardziej gdy ta odmowa zgody jest korzystna dla radnego.

W ocenie organu nadzoru podjęta uchwała w sposób rażąco narusza obowiązujące przepisy prawa, a zwłaszcza art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, dalej u.s.p.

Cytowany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 22 ust. 2 brzmi: „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której 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”.

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 ustawy o samorządzie gminnym, dalej 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 wprowadzając 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, w uzasadnieniu uchwały Rada de facto przyznaje, że przyczyny podane przez Wójta Gminy w Rusinowie nie mają związku z wykonywaniem mandatu radnego. Tym samym Rada przesądziła kwestie związane z oceną legalności jej działania.

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, 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. Rada Powiatu nie dokonała w uzasadnieniu uchwały oceny przedstawionych przez wnioskodawcę zarzutów wobec pracownika, nie stwierdziła, aby wniosek o rozwiązanie stosunku pracy z Radnym był związany z wykonywaniem przez niego mandatu Radnego, podkreśliła tylko, że tak twierdzi Radny, którego wniosek dotyczy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu w Przysusze podejmując omawianą uchwałę, przekroczyła legitymację do działania, przyznaną przez ustawodawcę. Wobec powyższego uchwała w sposób istotny narusza treść art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

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

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera