



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.83.2016

Kielce, dnia 21-10-2016

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016, poz. 814)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXII/47/2016 Rady Powiatu Koneckiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Koneckiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 września 2016 r. Rada Powiatu Koneckiego podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Koneckiego.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na podstawie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił następujący stan faktyczny:

W czerwcu 2015 r. Burmistrz Miasta i gminy Końskie wystąpił do Rady Powiatu Koneckiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Marianem Gąszczem- dyrektorem Miejskiego Zarządu Obiektami Sportowymi w Końskich.

Rada Powiatu w dniu 29 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Marianem Gąszczem.

Wojewoda Świętokrzyski uznając, iż przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo orzekł o jej nieważności.

Rada Powiatu Koneckiego wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 863/15 uznając, iż rozstrzygnięcie nadzorcze odpowiada prawu oddalił skargę Rady Powiatu Koneckiego.

Burmistrz Miasta i Gminy Końskie w dniu 14 czerwca 2016 r. wystąpił do Rady Powiatu z pismem, w którym podtrzymał swój wniosek złożony w ubiegłym roku o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Marianem Gąszczem- dyrektorem Miejskiego Zarządu Obiektami Sportowymi w Końskich. W piśmie tym, Burmistrz przedstawił ponadto dodatkowe okoliczności uzasadniające zamiar rozwiązania stosunku pracy z radnym.

Rada Powiatu powołała Komisję Doraźną, której zadaniem było przeprowadzenie postępowania w celu wyjaśnienia okoliczności rozwiązania stosunku pracy radnego.

Na posiedzeniu Komisji Doraźnej Burmistrz oraz radny złożyli stosowne wyjaśnienia co do przyczyn rozwiązania stosunku pracy.

Rada Powiatu wyraziła zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Panem Marianem Gąszczem.

Z uzasadnienia uchwały wynika, iż decyzja Rady Powiatu podjęta została w oparciu o ustalenia dokonane przez Komisję Doraźną. Z ustaleń tych zawartych w protokole z posiedzenia Komisji wynika, iż zamiar pracodawcy rozwiązania z radnym stosunku pracy nie był związany z wykonywaniem przez Pana Mariana Gąszcza mandatu radnego. Zawarte we wniosku motywy pracodawcy nie były oceniane przez Komisję, gdyż uznała ona, iż Rada Powiatu nie posiada kompetencji w tym zakresie.

Rada Powiatu uznała, iż skoro podstawą rozwiązania stosunku pracy radnego nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, to na radzie ciążył obowiązek podjęcia uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy.

Zdaniem organu nadzoru z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim należy zauważyć, iż ani stan faktyczny ani też prawny sprawy nie uzasadniały podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego.

Materiałnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której jest członkiem. Rada powiatu odmówi zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

W ocenie organu nadzoru w stanie faktycznym niniejszej sprawy wątpliwości budzi przede wszystkim kompetencja Rady Powiatu do wyrażenia stanowiska na podstawie cytowanego przepisu ustawy o samorządzie powiatowym.

Burmistrz uzasadniając zamiar rozwiązania stosunku pracy z radnym wskazał dwie zasadnicze przyczyny: brak zaufania do pracownika oraz zmiany organizacyjne w dziedzinie zarządzania obiektami sportowymi, w wyniku których zlikwidowane zostało stanowisko dyrektora Miejskiego Zarządu Obiektami Sportowymi w Końskich.

Analiza wskazanych przez pracodawcę przyczyn rozwiązania stosunku pracy z radnym prowadzi do wniosku, iż są to okoliczności wzajemnie się wykluczające. Likwidacja stanowiska dyrektora jednostki organizacyjnej gminy będąca następstwem likwidacji pracodawcy jest samodzielną i wystarczającą przesłanką do rozwiązania stosunku pracy z osobą zatrudnioną na tym stanowisku. W tej sytuacji wskazywanie przez pracodawcę na inne okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy jest całkowicie bezpodstawne i bezprzedmiotowe.

Należy ponadto zauważyć, iż likwidacja pracodawcy wyłącza szczególną ochronę trwałości stosunku pracy radnego.

Stosownie bowiem do art. 41¹ § 1 k.p. w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy nie stosuje się m.in. przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Takim przepisem szczególnym jest niewątpliwie cytowany art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

W świetle powyższego ustalenie czy w wyniku zmian organizacyjnych nastąpiła likwidacja pracodawcy zatrudniającego radnego jest zasadniczą kwestią, która powinna być wyjaśniona przed podjęciem kwestionowanej uchwały.

W sytuacji bowiem likwidacji pracodawcy- Miejskiego Zarządu Obiektami Sportowymi- Rada powiatu nie posiada kompetencji do wyrażenia stanowiska w sprawie rozwiązania stosunku pracy z radnym na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Gdyby nawet przyjąć, iż w niniejszej sprawie Rada Powiatu posiadała kompetencje do podjęcia uchwały na podstawie wymienionego przepisu, to i tak w ocenie organu nadzoru uchwała ta jest sprzeczna z prawem. Wprawdzie art. 22 ust. 2 ustawy nie określa żadnych warunków ani kryteriów, którymi powinna kierować się rada powiatu przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody bądź odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, to ugruntowany jest pogląd, że uchwała w tym przedmiocie powinna zawierać jasne i wyczerpujące uzasadnienie (por. wyrok NSA z 14 maja 2013 r. II OSK 788/13, wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r. II OSK 193/13, wyrok NSA z 14 lutego 2013 r. II OSK 2522/12).

Uzasadnienie do uchwały powinno wskazywać podstawę prawną decyzji rady powiatu oraz powinno być na tyle szczegółowe, aby możliwa była ocena motywacji towarzyszącej radzie przy podejmowaniu uchwały. W szczególności uzasadnienie do uchwały powinno zawierać wskazanie faktów, które rada uznała za decydujące dla wyrażenia bądź odmowy wyrażenia takiej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

W ocenie organu nadzoru na podstawie uzasadnienia do kwestionowanej uchwały nie można jednoznacznie ustalić jakimi kryteriami kierowała się Rada Powiatu podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

W krótkim i lakonicznym uzasadnieniu do uchwały Rada Powiatu ograniczyła się tylko do zacytowania przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Z uzasadnienia tego wynika ponadto, iż Rada Powiatu- opierając się na ustaleniach Komisji Doraźnej- przyjęła, iż podstawą rozwiązania stosunku pracy z radnym są okoliczności nie związane z wykonywaniem mandatu radnego. Rada uznała jednakże, iż nie posiada kompetencji do wyjaśnienia tych okoliczności, z uwagi na to, iż mogą być one rozstrzygane wyłącznie przez sąd pracy. W tej sytuacji Rada Powiatu przyjęła, iż jest zobowiązana do wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego.

Należy jednakże zauważyć, iż przedmiotowe stanowisko Rady jest całkowicie dowolne, z uwagi na brak odniesienia go do treści przepisu, który stanowił podstawę do podjęcia kwestionowanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedstawione przez Radę Powiatu stanowisko nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

W niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie problemu w jaki sposób organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ustosunkować się do wniosku pracodawcy o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą tego rozwiązania są okoliczności nie związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu na ogół przyjmuje się, że w takim przypadku kwestia wyrażenia zgody względnie odmowa jej wyrażenia została pozostawiona uznaniu rady (sejmiku). Taki pogląd sformułował np. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w wyroku z 27.08.2010 r., że „O ile trafny jest wynikający wprost zresztą z treści omawianej normy (tj. art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) pogląd, że rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, o tyle w innych sytuacjach zgoda rady na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wynika z oceny

tych przyczyn przez radę i nie zawsze musi być ona tożsama z wnioskiem pracodawcy. (...) Wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawiona uznaniu rady gminy z wyjątkiem jednak sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Także w wyroku z 18.09.2008 r. NSA stanął na stanowisku, z którego wynika, że „Przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. nie można natomiast interpretować w taki sposób, że rada gminy musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia mu zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego” (wyrok z 18.09.2008 r. II OSK 952/08).

Podobnie przyjął SN, stwierdzając, że „Wyrażenie zgody przez radę gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem tej tylko sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu” (wyrok z 17.09.2007 r. III PK 36/07).

Odnosząc się do prezentowanych orzeczeń dotyczących wykładni art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy przyjąć, iż są one aktualne również w odniesieniu do art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym z uwagi na identyczną treść wskazanych przepisów.

Możliwość podejmowania przez radę powiatu swobodnej decyzji w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie oznacza uchwałą w tym przedmiocie może być podjęta w sposób arbitralny, dowolny, abstrakcyjny od motywów podanych przez pracodawcę. Wprawdzie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie określa żadnych warunków, czy kryteriów jakimi powinna się rada powiatu kierować przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowy, to jednak motywy zajętego przez radę stanowiska muszą wynikać z treści uzasadnienia do uchwały (por. wyrok NSA z 18.09.2008 r. II OSK 952/08, wyrok NSA z 8.09.2008 r. II OSK 410/06, wyrok NSA z 9.05.2006 r. II OSK 194/06).

Wbrew stanowisku Rady Powiatu motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym muszą być badane przez radę powiatu, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy rada zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówić z innego powodu kierując się okolicznościami konkretnego przypadku.

W ocenie organu nadzoru uzasadnienie kwestionowanej uchwały nie spełnia powyższych wymogów.

Ustalenie przez Radę Powiatu, iż przyczyną rozwiązania stosunku pracy z radnym są okoliczności nie związane z wykonywaniem mandatu radnego nie stanowi wystarczającej podstawy

do przyjęcia stanowiska, iż Rada zobowiązana była do wyrażenia zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy.

W ocenie organu nadzoru, z art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym co do zasady Rada Powiatu może wyrazić zgodę lub nie wyrażać zgody na rozwiązanie stosunku pracy, natomiast ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody tylko wówczas, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są okoliczności związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Odmienna wykładnia uznająca, iż rada powiatu co do zasady ma obowiązek wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a odmowa może mieć miejsce tylko wówczas, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu nie znajduje uzasadnienia. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2016 r. sygn. akt II OSK 1208/16 (lex 2083392). W wyroku tym NSA wskazał, iż „ze zdania pierwszego art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatu rozpatrywanego samodzielnie wynika, że rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga zgody rady. W zdaniu tym nie ma nakazu wyrażenia zgody przez radę, co oznacza, że rada może wyrazić lub nie wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W zdaniu pierwszym ustawodawca wskazał generalną zasadę, z której wynika dla rady prawo wyrażenia zgody lub niewyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W zdaniu drugim ustawodawca zmodyfikował tę zasadę ograniczając swobodę rady do decydowania o wyrażeniu zgody w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W takim przypadku rada nie ma swobody decydowania i ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy”.

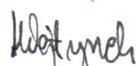
W świetle powyższego kwestionowaną uchwałę należy uznać za przedwczesną. Została ona bowiem podjęta bez uprzedniego dokonania ustaleń faktycznych przede wszystkim w zakresie likwidacji pracodawcy zatrudniającego radnego oraz w zakresie stanowiącym istotę przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ustalenia Komisji Doraźnej, które stanowiły podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do oceny motywów jakimi kierowała się Rada Powiatu rozpatrując wniosek pracodawcy o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Agata Wójtysek