

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.103.2014.AHor

z dnia 30 lipca 2014 r.

Rada Powiatu Międzyrzeckiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XLVII.287.14 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2014 r. Rada Powiatu Międzyrzeckiego podjęła Uchwałę Nr XLVII.287.14 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2014 r.

Rada Powiatu Międzyrzeckiego w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Nie wyraża się zgody na rozwiązanie przez Burmistrza Skwierzyny umowy o pracę z Panem Maciejem Zawidzkim, radnym Rady Powiatu Międzyrzeckiego”. Z dokumentacji przesłanej organowi nadzoru przez Przewodniczącego Rady wraz z pismem z dnia 28 lipca 2014 r. oraz z uzasadnienia do uchwały wynika, że Burmistrz Skwierzyny pismem z dnia 09 maja 2014 r. złożył wniosek o wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Maciejem Zawidzkim. W uzasadnieniu wniosku oraz w dokumentacji załączonej do wniosku Burmistrz szczegółowo opisał nieprawidłowości związane z rozliczeniem dotacji pochodzących z Euroregionu Pro Europa Viadrina dotyczących projektów „M.A.S.H 2012” i „M.A.S.H 2013” jakie miały miejsce w Skwierzyńskim Ośrodku Kultury w Skwierzynie zarządzanym przez radnego Macieja Zawidzkiego. Burmistrz wskazał, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora, a przedmiotowe uchybienia są już kolejnymi rażącymi zaniedbaniami dyrektora Zawidzkiego. W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały Rada wskazała, iż pismem z dnia 19 maja 2014 r. radny Zawicki złożył wyjaśnienia, z którymi zapoznali się radni Powiatu. Rada wyjaśniła, że „w piśmie tym radny odniósł się krytycznie do przedstawionych we wniosku Burmistrza zarzutów, wskazując jednocześnie, że jest to kolejny wniosek Tomasza Watrosa dotyczący zwolnienia jego z pracy”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że podjęcie przez Radę Powiatu Międzyrzeckiego przedmiotowej uchwały istotnie naruszało prawo tj. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 595 ze zm.) – dalej jako u.s.p.

Jak wynika z art. 22 ust. 2 u.s.p. „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”. Przepis ten wprowadza więc dodatkową ochronę stosunku pracy radnego. Cel tej ochrony, w odniesieniu do radnych gminnych, który również znajduje zastosowanie w stosunku do radnych powiatowych, trafnie ujęła A. Rzetecka-Gil w glosach do wyroków NSA z dnia 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, i z dnia 18 września 2008 r., I OSK 952/08, „Szczególna ochrona stosunku pracy radnego, przewidziana w art. 25 ust. 2 ustawy [z 1990 r. - A.Sz.] o samorządzie gminnym, ma na celu zapewnienie swobodnego, a jednocześnie jak najskuteczniejszego sprawowania funkcji radnego, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy. Dlatego rada gminy, podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody na zwolnienie radnego - nie powinna ingerować w prawo pracodawcy do "rozstania się" z pracownikiem tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu". W drugiej z nich trafnie też podnosi, że "ocena postawy radnego powinna być rzetelna i wolna od stronniczości oraz osobistych sympatii pozostałych radnych. Dlatego uchwała rady, bez względu na swoją treść (odmowa zgody lub zezwalająca na rozwiązanie stosunku pracy) powinna być uzasadniona - w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów, przemawiających za określonym rozstrzygnięciem. Uchwała rady musi być ponadto wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i nie może być wydana bez odniesienia do norm powszechnie obowiązujących w krajowym porządku prawnym. Uchwała odmawiająca zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie może stanowić nadużycia prawa, czyli nie może naruszać art. 8 kodeksu pracy”.

Jak zaznacza się w orzecznictwie sądów administracyjnych treść normatywna przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady z wyjątkiem jednak sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W takiej sytuacji rada zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody. Z powołanego przepisu wynika zatem, że motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy rada zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody, czy też odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku. W obu tych sytuacjach, o motywach, jakimi kierowała się rada, można dowiedzieć się tylko z uzasadnienia uchwały. W przeciwnym razie nie będzie wiadomo, z jakiego powodu rada powiatu (gminy) udzieliła względnie odmówiła udzielenia takiej zgody. Nie można podjąć uchwały w sposób arbitralny, abstrahując od motywów podanych przez pracodawcę. Przy tym wskazuje się również, że rada nie ma obowiązku zbierania danych o rzeczywistych przyczynach zamiaru pracodawcy, co nie oznacza, że dokonując oceny wniosku, może pominąć wyjaśnienia samego radnego oraz okoliczności powszechnie znane. Jeżeli ocena taka zostanie dokonana przez przyzmat wszystkich znanych jej okoliczności oraz znajdzie poparcie w zasadach logiki i doświadczenia życiowego, to ocena taka (a w konsekwencji podjęta w jej rezultacie uchwała), będzie korzystać z przymiotu legalności i z ochrony przewidzianej w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (tak wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 193/13, lex nr 1369028). Uzasadnienie uchwały rady o wyrażeniu zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowie powinno wskazywać podstawę prawną. Powinno być też na tyle szczegółowe, aby możliwa była ocena motywacji towarzyszącej radzie przy podejmowaniu uchwały. W szczególności musi ono zawierać wskazanie faktów, które rada uznała za decydujące dla wyrażenia bądź odmówienia takiej zgody. Co więcej, podkreśla się, że uzasadnienie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powinno obejmować: elementy prawa, elementy faktu i wnioskowanie. Najważniejszą jego częścią jest uzasadnienie faktyczne, które w szczególności powinno zawierać wskazanie tych faktów, które rada powiatu (gminy) uznała za decydujące dla wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym lub jej odmowy, a także przyczyn, dla których inne okoliczności stanu faktycznego nie zostały uznane za relewantne dla rozstrzygnięcia (tak wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 788/13).

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Go 39/14, „(...) wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady gminy, z tym że w sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody. Przy czym nie oznacza to, że rada gminy musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia mu zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego. (...) Powołany przepis ma na celu umożliwienie radnym skuteczne i bezpieczne sprawowanie ich funkcji ograniczając swobodę pracodawców w rozwiązywaniu stosunków pracy łączących ich z radnymi. Uzasadnia to również stwierdzenie, że ocena prawidłowości rozstrzygnięcia rady wydanego w oparciu o wskazany przepis wymaga jednakże skonfrontowania interesu radnego z interesem pracodawcy i wyważenia podstaw do zapewnienia radnemu tej ochrony, kosztem pracodawcy. To z kolei istotnie wymaga dokładnej analizy stanu faktycznego sprawy, dokładnego wyważenia przesłanek, jakimi kieruje się pracodawca (por. wyrok NSA z dnia 22 maja 2012r. sygn. akt II OSK 644/12, Lex nr 1252140, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Ol 88/12 Lex nr 1138678; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 510/07). Przyznany przez ustawodawcę radzie powiatu (gminy) zakres uprawnień jest zatem szeroki, obejmując też przypadki rozwiązania stosunku pracy z innych przyczyn niż związane z wykonywaniem mandatu, co jednak nie oznacza, że jest nieograniczony i dowolny. Wprawdzie art. 22 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 odmowy, 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. Motywy, z powodu których podjęto uchwałę w sprawie udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy (lub odmówiono takiej zgody), powinny wynikać z treści uzasadnienia tej uchwały, zaś odmowa wyrażenia zgody musi być podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1219/12, CBOIS)”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w uzasadnieniu do nieprawomocnego wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 363/14, w którym stwierdził nieważność Uchwały Nr XLI.247.13 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, „(...) art. 22 ust. 2 u.s.p nie określa żadnych warunków ani kryteriów,

jakimi powinna kierować się rada powiatu przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, to jednak motyw podjętej uchwały o odmowie lub wyrażeniu zgody powinny być zawarte w jej uzasadnieniu. Obowiązek należytego uzasadnienia podjętej uchwały jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady gminy (powiatu) jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej (...) zgodnie z którym "kompetencja rady gminy (analogicznie powiatu) do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji, tj. wadliwa byłaby taka uchwała, której motyw byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego, która nie miałaby oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane. Odmowa wyrażenia zgody na zwolnienie radnego musi być bezwzględnie podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i są chronione przez porządek prawny". Uzasadnienie aktu, jakim jest uchwała pozwala na zweryfikowanie jej prawidłowości. Równocześnie nie można też zapominać, że każde ustalenie organu powinno mieć oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym, który pozwoli na zweryfikowanie prawidłowości tych ustaleń i samego rozstrzygnięcia. Jest to warunek umożliwiający przeprowadzenie kontroli podjętej uchwały przez organ nadzoru jak i sąd administracyjny".

W przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Międzyrzeckiego nie wyraziła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym M.Zawickim. Jednakże z uzasadnienia do uchwały nie wynika czy Rada dokonała oceny trafności i zasadności wniosku pracodawcy. Rada nie dokonała w ogóle analizy zarzutów przedstawionych przez Burmistrza Skwierzyny we wniosku z dnia 9 maja 2014 r. W konsekwencji nie ustalono także czy rozwiązanie stosunku pracy ma bądź nie ma związku z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru brak właściwego uzasadnienia przedmiotowej uchwały ogranicza możliwość stwierdzenia, czy wszystkie ważne kwestie zostały przez Radę Powiatu Międzyrzeckiego rozważone. Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek