

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.134.2019

z dnia 19 czerwca 2019 r.

Rada Miasta Gozdnica

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miasta Gozdnica z dnia 21 maja 2019r. Nr VIII/49/19 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 maja 2019r. Rada Miasta Gozdnica podjęła uchwałę nr VIII/49/19 w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, zwanej dalej: uchwałą.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 maja 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019r. poz. 506 t.j.), zwanej dalej : ustawą.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny 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.

W przedmiotowej sprawie konieczność podjęcia uchwały wynikała z wniosku pracodawcy o wyrażenie zgody na rozwiązanie z radną gminy umowy o pracę.

W uchwale z dnia 21 maja 2019r. radni odmówili wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radną. Jak wynika z protokołu obrad oraz imiennego wykazu głosowań 5 radnych wypowiedziało się za uchwałą, dwóch radnych było przeciwko, a 7 radnych wstrzymało się od głosu. Radna, której dotyczyło głosowanie, nie brała udziału w głosowaniu.

Chociaż art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi powinna kierować się rada przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, to jednak motywy podjętej uchwały o odmowie lub wyrażeniu zgody powinny być zawarte w jej uzasadnieniu (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2014 r. II OSK 2807/14).

Uchwała w przedmiotowej sprawie co prawda zawiera uzasadnienie, jednak sporządzone dopiero 5 czerwca 2019r. a więc nie w trakcie sesji jako uzasadnienie decyzji rady. Ponadto z jej treści nie wynika, jakie przesłanki zdecydowały o odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W uzasadnieniu uchwały przytoczono jedynie stanowisko wnioskodawcy i radnej oraz wskazano na konieczność podjęcia uchwały w sprawie. Powyższe nie stanowi zadość standardom przedstawionym powyżej. Brak zatem uzasadnienia motywów, jakimi kierowała się Rada podejmując uchwałę o odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, stanowi wadę uzasadniającą stwierdzenie nieważności uchwały.

W orzecznictwie trafnie podnosi się, że co prawda obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, jednakże można go wyprowadzić w drodze wykładni celowościowej. W demokratycznym państwie prawa nie istnieje bowiem kategoria "swobodnego uznania" administracji, a każde rozstrzygnięcie organów administracji publicznej powinno być oparte na konkretnej podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie.

Na poparcie powyższego stanowiska można przytoczyć fragment z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 890/15, zgodnie z którym „motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy rada zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu, albo wyrazi zgodę, 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 udzieliła względnie odmówiła udzielenia takiej zgody”.

Najnowsze orzecznictwo NSA wskazuje nawet, że art. 25 ust. 2 u.s.g. powinien być wykładany w ten sposób, że rada gminy nie może odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W związku z tym rada gminy jest uprawniona do oceny zasadności podstaw rozwiązania z radnym stosunku pracy tylko w takim zakresie, w jakim jest konieczny do wykazania, że podane przez pracodawcę przyczyny są pozorne, zaś rzeczywistymi przyczynami są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W ocenie NSA prowadziłyby to do nieuzasadnionego uprzywilejowania radnych kosztem ich pracodawców, gdyż rada gminy mogłaby odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, gdy to rozwiązanie nie ma żadnego związku z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego. Uprzywilejowanie radnych w zakresie możliwości rozwiązania z nimi stosunku pracy jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy to rozwiązanie ma związek ze sprawowaniem mandatu radnego. (wyrok z 7 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 923/18).

Wobec powyższego motywy jakimi kierowała się Rada, powinny wynikać z jasnego i kompletnego uzasadnienia uchwały. Uchwała w sprawie niewyrażenia zgody na zwolnienie z pracy radnego wymaga przeanalizowania wszystkich istotnych w sprawie okoliczności, które powinny być uwzględnione w jej uzasadnieniu (por. wyrok NSA z 18 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1747/08, Wspólnota 2009, nr 13, s. 45). Brak zaś uzasadnienia, wskazującego na motywy, jakimi kierowała się rada, uniemożliwia bowiem ocenę, czy wystąpiła sytuacja określona w art. 25 ust. 2 u.s.g. (wyrok NSA z 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1074/10, CBOiSA). Uchwała winna być uzasadniona w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów, jak również mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy. W przypadku gdy rozwiązanie stosunku pracy nie ma żadnego związku z działalnością pracownika jako radnego, to odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, zwłaszcza, że jest ona fakultatywna, musi być bowiem szczególnie zrozumiała i przekonująco uzasadniona. Powyższego zabrakło jednak w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Należy również wskazać, że wnioskodawca powinien otrzymać uzasadnienie jej decyzji, co nie miało miejsca w tej sprawie, gdyż wnioskodawca otrzymał jedynie samą uchwałę.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt