

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.20.2019.AO1c

z dnia 1 lutego 2019 r.

Rada Powiatu Świebodzińskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018r. poz. 995 t.j. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr III/28/2018 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 21 grudnia 2018r. w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2018 r. Rada Powiatu Świebodzińskiego podjęła uchwałę nr III/28/2018 w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu, zwanej dalej: uchwałą.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018r. poz. 995t.j.ze zm.), zwanej dalej: ustawą.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy 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.

W przedmiotowej sprawie konieczność podjęcia uchwały wynikała z wniosku pracodawcy o wyrażenie zgody na wypowiedzenie radnemu Powiatu warunków pracy i płacy. Jak wskazał pracodawca, konieczność wypowiedzenia tych warunków wynikała z faktu, że radny został poprzez orzeczenie sądowe przywrócony do pracy na warunkach, które, zdaniem pracodawcy, nie były możliwe do realizacji z uwagi na obowiązujące przepisy prawa.

W uchwale z dnia 21 grudnia 2018r. Rada Powiatu Świebodzińskiego nie wyraziła zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy. Jak wynika z protokołu obrad oraz imiennego wykazu głosowań ośmiu radnych wypowiedziało się za niewyrażeniem zgody, siedmiu radnych było za wyrażeniem zgody na wypowiedzenie. Radny, którego dotyczyło głosowanie, nie brał udziału w głosowaniu.

Chociaż art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym 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 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). Obowiązek należytego uzasadnienia podjętej uchwały jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał organów stanowiących czy to gminy, czy powiatu jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2016 r. II SA/Go 894/15).

Uchwała w przedmiotowej sprawie co prawda zawiera uzasadnienie jednakże z jego treści nie wynika, jakie przesłanki zdecydowały o odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Nie wiadomo bowiem, czy podstawą podjęcia uchwały była sytuacja obligatoryjna z przepisu art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie powiatowym, czy też inne zdarzenie. W uzasadnieniu uchwały przytoczono jedynie stanowisko wnioskodawcy i 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. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 363/03, "kompetencja rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji, tj. wadliwa byłaby taka uchwała, której motywów byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego, która nie miałyby oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane". Zgodnie z kolei z zasadą związania organów administracyjnych prawem, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej powinny uzasadniać każde rozstrzygnięcie poprzez odwołanie się do prawa, w tym również rozstrzygnięcia uznaniowe, które nie powinny być arbitralne. Uzasadnienie aktu, jakim jest uchwała pozwala na zweryfikowanie jej prawidłowości. Nawet bowiem w sytuacji, gdy rada nie jest zobowiązana do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, możliwy jest zarzut, że jej uchwała odmawiająca takiej zgody stanowi nadużycie prawa i przez to narusza chociażby art. 8 Kodeksu pracy (tak: A. Dral, Szczególna ochrona stosunku pracy radnego, PiZS 1992 r.z. 7, s. 52), skoro regulacja zawarta w tej normie prawnej nakłada na pracodawcę określone obowiązki (patrz: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2014 r. II OSK 2807/14).

Na poparcie powyższego stanowiska można przytoczyć fragment z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolski z dnia 7 grudnia 2016 r. II SA/Go 787/16, zgodnie z którym „prawidłowe zastosowanie powyższego przepisu wymaga, by motywów pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, zostały zbadane, 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 powody, jakie legły u podstaw uchwały, winny zostać wyartykułowane należycie w uzasadnieniu uchwały, to znaczy winno być ono tak sporządzone by nie budziło wątpliwości co do rzeczywistych przesłanek jakimi rada się kierowała. W przeciwnym razie nie będzie wiadomo, z jakiego powodu rada powiatu udzieliła, względnie odmówiła udzielenia takiej zgody, a należy podkreślić, że obowiązuje zasada jawności działania władzy publicznej, co dotyczy również motywów podejmowanych uchwał". Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 890/15.

Należy wskazać, że chociaż art. 22 ust. 2 ustawy 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 motywów 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. Powyższe stanowisko znalazło swoje odzwierciedlenie zarówno w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu 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.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak