

R OZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.67.2014.AHor

z dnia 21 maja 2014 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr LXV.560.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków umowy o pracę z radnym.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2014 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła Uchwałę Nr LXV.560.2014 w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie warunków umowy o pracę z radnym. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 23 kwietnia 2014 r.

Rada Miasta Zielona Góra w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Rada Miasta nie wyraża zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy Panu Adamowi Urbaniakowi Radnemu Rady Miasta Zielona Góra”. Z dokumentacji przesłanej organowi nadzoru przez Przewodniczącego Rady wraz z pismem z dnia 12 maja 2014 r. oraz z uzasadnienia do uchwały wynika, że Dyrektor Departamentu Administracji i Kadr Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. pismem z dnia 21 lutego 2014 r. zwrócił się do Rady Miasta Zielona Góra z wnioskiem o wyrażenie zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu Adamowi Urbaniakowi polegającej na zmianie wymiaru etatu i proporcjonalnym zmniejszeniu wynagrodzenia z przyczyn ekonomicznych i organizacyjnych (a więc z przyczyn leżących po stronie Banku). Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały należy wywieść wniosek, iż Rada nie wyraziła zgody na wnioskowaną zmianę ponieważ w jej ocenie wyrażenie zgody przez radę gminy na wypowiedzenie warunków pracy i/lub pracy w przypadku dokonania radnemu tzw. indywidualnego wypowiedzenia warunków pracy i płacy z przyczyn niedotyczących pracowników byłoby sprzeczne z prawem tj. art. 10 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.). Na poparcie swojego poglądu Rada przywołała poglądy doktryny oraz przytoczyła fragment uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r. o sygn. II PK 111/10.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że podjęcie przez Radę Miasta Zielona Góra przedmiotowej uchwały istotnie naruszało prawo tj. art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) – dalej jako u.s.g. Z uzasadnienia do uchwały wynika bowiem, iż Rada nie rozpatrzyła merytorycznie ww. wniosku, nie poddała go ocenie w kontekście przesłanek wynikających z art. 25 ust. 2 u.s.g.

W ocenie organu nadzoru interpretacja przepisu art. 10 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników oraz wyroku Sądu Najwyższego o sygn. II PK 111/10 dokonana przez Radę Miasta Zielona Góra była nieprawidłowa i w konsekwencji doprowadziła do nierozpoznania wniosku o wyrażenie zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu Adamowi Urbaniakowi. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej wyroku „Stosunek pracy radnego podlega szczególnej ochronie trwałości na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g. i nie może być rozwiązany ani zmieniony w uregulowanym w art. 10 ust. 1-4 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników trybie tzw. zwolnienia indywidualnego z przyczyn niedotyczących pracownika. Ochrona trwałości stosunku pracy radnego uregulowana w art. 25 ust. 2 u.s.g. została wyłączona tylko w razie rozwiązania z radnym stosunku pracy w ramach grupowych zwolnień z przyczyn określonych w art. 5 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników”. Jednakże z orzeczenia tego wynika, że gdy chodzi o tzw. zwolnienia zbiorowe (zwolnienia dotyczące co najmniej 10 pracowników

u pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników), to szczególna ochrona stosunku pracy radnego sprawia, iż stosunek ten nie może być bez zgody rady gminy rozwiązany ani zmieniony w uregulowanym w art. 10 ust. 1-4 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn

niedotyczących pracowników trybie tzw. zwolnienia indywidualnego z przyczyn niedotyczących pracownika. Ochrona trwałości stosunku pracy radnego uregulowana w art. 25 ust. 2 u.s.g. została bowiem wyłączona tylko w razie rozwiązania z radnym stosunku pracy w ramach tzw. grupowych zwolnień z przyczyn określonych w art. 5 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Oznacza to, że w ramach tzw. zwolnień grupowych pracodawca radnego nie musi w ogóle występować do rady gminy o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy albo zmianę warunków pracy i płacy. Natomiast w przypadku tzw. zwolnienia indywidualnego pracodawca ma obowiązek wystąpić do rady gminy z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy bądź dokonanie zmiany warunków zatrudnienia radnego, a rada powinna taki wniosek przeanalizować i zająć stanowisko w tej kwestii.

Jak wynika z art. 25 ust. 2 u.s.g. „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której 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”. Przepis ten wprowadza więc dodatkową ochronę stosunku pracy radnego. Cel tej ochrony 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 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 wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych treść normatywna przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione 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. 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 gmina 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 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 gminy 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 pryzmat 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). 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 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, „ Wskazany przepis (art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) wskazuje, że 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 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. 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 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 (lud 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)”.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Zielona Góra powinna rozpoznać wniosek Dyrektora Departamentu Administracji i Kadr Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. merytorycznie i dokonać jego oceny zgodnie z przesłankami wynikającymi z art. 25 ust. 2 u.s.g.

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. 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek