

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.256.2013.MGrz

z dnia 15 listopada 2013 r.

Rada Gminy Kłodawa

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/242/13 Rady Gminy Kłodawa z dnia 9 października 2013 r. w sprawie odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Rady Gminy Kłodawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 października 2013 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę w sprawie odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Rady Gminy Kłodawa.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 17 października 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Kłodawa podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo, tj. art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 42 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

Mocą niniejszej uchwały Rada Gminy Kłodawa nie wyraziła zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Rady Gminy Kłodawa Pani przez pracodawcę. W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Rada Gminy przytoczyła przepisy prawa, na podstawie których była uprawniona do podjęcia kwestionowanej uchwały, wskazała, że uchwała została podjęta na skutek wniosku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze o wyrażenie zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Rady Gminy Kłodawa zatrudnionej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego na stanowisku Głównego Specjalisty ds. Kontroli Infrastruktury Społecznej polegającej na wygaśnięciu dodatku funkcyjnego. Z uzasadnienia wynika również, że we wniosku tym podniesiono, iż zgodnie z obowiązującym regulaminem wynagradzania Urzędu Marszałkowskiego, dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem oraz radcy prawnemu, a także pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie, z zastrzeżeniem, że podstawą jego przyznania jest pełnienie obowiązków związanych z kierowaniem zespołem. W związku ze zmianą przez Radną charakteru wykonywanej pracy, dodatek funkcyjny, w ocenie pracodawcy, stał się niecelowy i nieuzasadniony. Ponadto Rada Gminy podniosła w uzasadnieniu, że Radna realizując zadania na obecnie zajmowanym stanowisku wielokrotnie staje na czele zespołu kontrolnego, pełniąc rolę kierownika kontroli, pełniła w latach 2010 - 2013 funkcje w różnych spółkach województwa lubuskiego, za pracę w których nie pobierała dodatkowego wynagrodzenia, a także jako pracownik samorządowy podlega okresowej ocenie kwalifikacyjnej, którą każdorazowo przechodzi pomyślnie. Rada stwierdziła również, że stabilna sytuacja w pracy daje gwarancję harmonijnego pełnienia dotychczasowych obowiązków zawodowych oraz funkcji radnego Rady Gminy Kłodawa. Intencją ustawodawcy chroniącego stosunek pracy radnego był niewątpliwie fakt zapewnienia swobodnego pełnienia mandatu. Dlatego też po analizie pisma Urzędu Marszałkowskiego i wyjaśnień Radnej, Rada Gminy Kłodawa postanowiła odmówić wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej.

Podstawą podjęcia kwestionowanej uchwały jest art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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. Przy czym w myśl art. 42 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. "Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem" - nie ogranicza się jedynie do zakazu rozwiązania (w drodze wypowiedzenia lub niezwłocznie) stosunku pracy z pracownikiem będącym równocześnie radnym bez zgody właściwej rady, ale obejmuje również zakaz wypowiedzenia warunków pracy

i płacy pracownikowi będącemu radnym bez zgody właściwej rady (wyrok SN z dnia 23 lutego 2006 r. , sygn. akt III BP 4/05).

Z powyższego przepisu wynika, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (zmianę warunków pracy i płacy) lub odmowa są 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. Motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy gmina zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), 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, więc podjąć uchwały w sposób arbitralny, abstrahując od motywów podanych przez pracodawcę. Uzasadnienie uchwały powinno wskazywać podstawę prawną decyzji podjętej przez radę i być na tyle szczegółowe, aby możliwa była ocena motywacji towarzysząca radzie przy podejmowaniu uchwały. W szczególności uzasadnienie uchwały powinno zawierać wskazanie faktów, które rada uznała za decydujące dla wyrażenia, bądź odmówienia takiej zgody. Wynika to z ogólnej zasady, zgodnie z którą rozstrzygnięcie organów administracji publicznej powinno być oparte na podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie (wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 193/13). W orzecznictwie wskazuje 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 (wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 788/13).

W związku z powyższym organ nadzoru pismem z dnia 7 listopada 2013 r., nr NK-I.4130.24.10.2013.MGrz poprosił o przesłanie dokumentów, na podstawie których Rada Gminy Kłodawa odmówiła wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej. W odpowiedzi (pismo z dnia 8 listopada 2013 r., nr RG.008.12.2013.KK) Wójt Gminy przekazał ww. dokumenty, a mianowicie pismo Urzędu Marszałkowskiego z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę warunków pracy i płacy, wyjaśnienia Radnej, protokół z sesji, na której podjęta została kwestionowana uchwała oraz trzy wyroki Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Analiza powołanych wyżej dokumentów wykazała, że tak jak zostało to opisane w piśmie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, zgodnie z regulaminem wynagradzania, który obowiązuje w Urzędzie, dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem oraz radcy prawnemu, a także pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie, z zastrzeżeniem, że podstawą jego przyznania jest pełnienie obowiązków związanych z kierowaniem zespołem. Z uwagi na zmianę zakresu wykonywanych zadań przez Radną dodatek funkcyjny, zgodnie z regulaminem wynagradzania, nie przysługuje. Natomiast w swoich wyjaśnieniach Radna podniosła, że jest wieloletnim pracownikiem samorządowym, wskazała przepisy, na podstawie których pracodawca może przyznać dodatek funkcyjny oraz wyjaśniła, że na obecnie zajmowanym stanowisku wielokrotnie staje na czele zespołu kontrolnego, pełniąc rolę kierownika kontroli (a zatem kieruje zespołem, co jest warunkiem przyznania dodatku funkcyjnego), wymieniła również funkcje jakie dotychczas pełniła w spółkach województwa lubuskiego. Ponadto jako pracownik samorządowy podlega okresowej ocenie, którą każdorazowo przechodzi pomyślnie, uzyskując ocenę bardzo dobrą.

Z uzasadnienia do uchwały oraz z pisma przesłanego przez Wójta Gminy Kłodawa wynika, że Rada Gminy Kłodawa podejmując przedmiotową uchwałę oparła się jedynie na dwóch dokumentach, tj. piśmie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze oraz wyjaśnieniach Radnej Gminy. Nie dokonała natomiast analizy chociażby regulaminu wynagradzania obowiązującego w Urzędzie Marszałkowskim, który reguluje kwestię dodatków funkcyjnych czy też opisu karty stanowiska pracy Radnej, który określa zakres zadań, jakie Radna Gminy faktycznie wykonuje na zajmowanym stanowisku. Również protokół z sesji z dnia 9 października 2013 r. nie wskazuje, aby Radni zapoznali się z tymi dokumentami.

Z uzasadnienia do uchwały wynika natomiast, że Rada przychyliła się do wyjaśnień Radnej Gminy, które to wyjaśnienia zostały w znacznej części przeniesione do uzasadnienia uchwały.

W ocenie organu nadzoru, wbrew wymogom ustawy uchwała nie zawiera pełnego uzasadnienia stanowiska Rady Gminy Kłodawa. Rada powinna ustalić stan faktyczny i wnikliwie rozważyć wnioski pracodawcy. Rada ograniczyła się jedynie do analizy dwóch dokumentów. W uzasadnieniu do uchwały nie odniosła się nawet do przepisów wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie Marszałkowskim. Wskazała natomiast, że "stabilna sytuacja w pracy daje gwarancję harmonijnego pełnienia dotychczasowych obowiązków zawodowych oraz funkcji radnego Rady Gminy Kłodawa. Intencją ustawodawcy chroniącego stosunek pracy radnego był niewątpliwie fakt zapewnienia swobodnego pełnienia mandatu." Taki zapis może również świadczyć, że Rada uznała, iż pozbawienie Radnej dodatku funkcyjnego stanowi zdarzenie związane z wykonywaniem przez Radną mandatu, co obliguje radę do podjęcia uchwały o takiej właśnie treści. Zbadanie tej okoliczności przez organ nadzoru nie było możliwe z uwagi na bardzo lakoniczne uzasadnienie, w którym przytoczone przez Radę argumenty, tak naprawdę, nie mają związku z niniejszą sprawą. O tym, że Rada nie dokonała wnikliwej analizy sprawy świadczy nie tylko uzasadnienie uchwały ale i protokół z sesji Rady w dniu 9 października br. Tymczasem nie jest prawnie obojętne, jakie przesłanki stanowiły podstawę zajętego stanowiska - ma to znaczenie nie tylko na etapie oceny legalności uchwały przez organ nadzoru, który weryfikuje zasadność określonego stanowiska w kontekście art. 25 ust. 2 zdanie drugie, ale ma też niebagatelne znaczenie dla stron stosunku pracy w ewentualnym sporze sądowym.

Stwierdzając nieważność przedmiotowej uchwały organ nadzoru nie ingeruje w prawo rady gminy do wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (zmiany warunków pracy i płacy). Jednakże postępowanie rady musi odbywać się w granicach prawa. Każde rozstrzygnięcie organów administracji publicznej powinno być oparte na konkretnej podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie. Podzielić trzeba pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z 6 maja 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 363/03), zgodnie z którym "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 motywami byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego, która nie miałaby 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: Dral A. Szczególna ochrona stosunku pracy radnego, P i Z S 1992 r., z.7) - wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 788/13.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1896/11 z podkreślił, że w sytuacjach wątpliwych rada powinna wnikliwie rozważyć i ustalić, np. poprzez powołanie przewidzianej przepisami gminnymi komisji, stan faktyczny. W ocenie organu nadzoru Rada nie powinna się natomiast ograniczać wyłącznie do powielania w uzasadnieniu ogólnikowych informacji pochodzących od pracodawcy czy też wyjaśnień uzyskanych od radnej gminy. Uzasadnienie kwestionowanej uchwały jak już wyżej wspomniano sprowadza się jedynie do przytoczenia faktu złożenia przez pracodawcę Radnej wniosku o wyrażenie zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej i streszczenia jego treści, powielenia wyjaśnień złożonych przez Radną oraz konkluzji, że po analizie pisma Urzędu Marszałkowskiego i wyjaśnień Radnej Rada Gminy Kłodawa postanawia odmówić wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy. Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy jako akt podlegający badaniu pod kątem legalności, zgodności z prawem musi odpowiadać zasadom porządku prawnego. Z samego faktu, że kwestię wyrażenia zgody na rozwiązanie czy zmianę stosunku pracy z radnym ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy (z wyjątkiem sytuacji, gdy podstawą do rozwiązania bądź zmiany stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu) wywodzić należy obowiązek szerszej argumentacji i rozważenia poczynionych przez organ ustaleń (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1896/11).

Uzasadnienie kwestionowanej uchwały narusza nie tylko przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale także zasadę praworządności. Nie jest bowiem możliwe dokonanie legalności wydanego aktu w sytuacji gdy nie zostały wyjaśnione okoliczności sprawy i ujawnione przyczyny jakimi kierowała się Rada

podejmując przedmiotową uchwałę. Uchwała podjęta została bez wyjaśnienia istotnych dla oceny jej legalności kwestii odmówienia wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Gminy Kłodawa, a zatem z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i dlatego należało stwierdzić jej nieważność.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny. W myśl zaś art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy pracodawca w regulaminie wynagradzania, może określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków. Z Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego ustalonego przez Marszałka Województwa Lubuskiego zarządzeniem Nr 17/2011 w dniu 3 marca 2011 r. wynika, że pracownikowi może być przyznany dodatek funkcyjny, zgodnie z § 12 Regulaminu (§ 9 pkt 1). Pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem oraz radcy prawnemu może być przyznany dodatek funkcyjny (§ 12 ust. 1). Dodatek funkcyjny może być również przyznany pozostałym pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie, z zastrzeżeniem, że podstawą do jego przyznania jest wykonywanie - pełnienie obowiązków na stanowisku związanym z kierowaniem zespołem (§ 12 ust. 2). Z opisu stanowiska pracy Radnej nie wynika żeby Radna zajmowała stanowisko związane z kierowaniem zespołem ani też wykonywała zadania z tym związane.

Rada Gminy odmawiając wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy Radnej Rady Gminy Kłodawa doprowadzi do sytuacji kiedy Pani _____, z uwagi na to, że pełni funkcję radnej, będzie otrzymywać dodatek funkcyjny, mimo iż nie wykonuje zadań, które uzasadniałyby jego przyznanie i którego zostałaby pozbawiona w sytuacji gdyby radną nie była. Ochrona stosunku pracy radnego ma na celu zapewnienie swobodnego, a jednocześnie jak najskuteczniejszego sprawowania funkcji radnego, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy. Organ stanowiący gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie powinien ingerować w prawo pracodawcy do pozbawienia go pewnych uprawnień tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek