

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.93.2016.KK**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814),

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/105/16 Rady Powiatu Grajewskiego z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Powiatu Grajewskiego.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 27 maja 2016 r. Rada Powiatu Grajewskiego podjęła uchwałę Nr XIX/105/16 w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Powiatu Grajewskiego, która w dniu 2 czerwca 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała ta została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 czerwca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Mocą postanowień § 1 przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu Grajewskiego odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Januszem Marianem Marcinkiewiczem - radnym Rady Powiatu Grajewskiego.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowił art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814), zgodnie z którym 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 świetle powyższych uregulowań, wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa, pozostawiona jest uznaniu rady powiatu z wyjątkiem 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 do odmowy wyrażenia swojej zgody.

Mając na uwadze cyt. wyżej uregulowania art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wnioskiem z dnia 28 kwietnia 2016 r., Burmistrz Szczuczyna zwrócił się do Rady Powiatu Grajewskiego o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Januszem Marianem Marcinkiewiczem, zatrudnionym w Miejskim Domu Kultury w Szczuczynie na stanowisku dyrektora, będącym jednocześnie radnym Rady Powiatu Grajewskiego.

W uzasadnieniu wniosku Burmistrz wskazał na konieczność odwołania Pana Marcinkiewicza z zajmowanego stanowiska w związku z planowanym połączeniem samorządowych instytucji kultury, tj. Biblioteki Miejskiej w Szczuczynie i Miejskiego Domu Kultury, co skutkuje koniecznością odwołania z zajmowanych stanowisk obu dyrektorów łączonych instytucji.

Przywołany wyżej przepis art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest przepisem szczególnym, wprowadzającym dodatkową gwarancję trwałości stosunku pracy radnego powiatu, nakazującym uzyskanie uprzedniej zgody rady powiatu przed rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikiem będącym jednocześnie radnym rady powiatu, jak również zobowiązującym radę do odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Chociaż przepis ten nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi mogłaby się kierować rada decydując, czy podjąć uchwałę o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego czy uchwałę o jej odmowie w przypadkach, gdy rozwiązanie stosunku pracy nie ma związku z wykonywaniem mandatu radnego, jednak w świetle istniejącego orzecznictwa podjęcie przez radę w takich przypadkach uchwały w przedmiocie wyrażenia lub odmowy zgody winno być poprzedzone wszechstronną analizą **istniejącego stanu faktycznego i motywów, które danego pracodawcę skłaniają do podjęcia decyzji rozwiązania stosunku pracy.**

W związku z powyższym, elementem niezbędnym uchwały organu stanowiącego w sprawie wyrażenia zgody lub odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, powinno być należyte uzasadnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 193/13, stwierdził między innymi, iż: „Uzasadnienie uchwały powinno wskazywać podstawę prawną decyzji rady i ma 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”.

Konieczność podjęcia przez radę powiatu w omawianym przypadku uchwały wraz z uzasadnieniem jest również przejawem obowiązywania zasady związania organów administracyjnych prawem (wymóg ich działania na podstawie i w granicach prawa), wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z tą zasadą, organy administracji publicznej powinny uzasadniać każde rozstrzygnięcie poprzez odwołanie się do prawa. Dotyczy to również rozstrzygnięć uznaniowych, które nie powinny być arbitralne. Uzasadnienie uchwały pozwala na zweryfikowanie jej prawidłowości. Nawet bowiem gdy rada nie jest zobowiązana do odmowy wyrażenia zgody rozwiązanie stosunku pracy, możliwy jest zarzut, że jej uchwała odmawiająca takiej zgody stanowi nadużycie prawa i przez to narusza art. 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1976 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), który stanowi, iż nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego.

Rada Powiatu, odmawiając wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, opierając się o literalne brzmienie cyt. wyżej art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w uzasadnieniu do uchwały zawarła stanowisko, iż: „W sytuacji, w której podstawę rozwiązania stosunku pracy z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada może ale nie musi wyrazić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy”. Na decyzję Rady miało również wpływ uznanie, iż deklaracje złożone przez Burmistrza Szczuczyna nie dają pewności, że radny Janusz Marian Marcinkiewicz znajdzie zatrudnienie w nowoutworzonej instytucji kultury – Centrum Kultury w Szczuczynie.

Rada w ogóle nie odniosła się do bezpośredniej przyczyny rozwiązania stosunku pracy, a mianowicie decyzji Rady Miejskiej w Szczuczynie o połączeniu instytucji kultury.

W ocenie tut. organu nadzoru, Rada Powiatu Grajewskiego powinna była zbadać wskazane we wniosku motywy pracodawcy oraz odpowiednio się do nich ustosunkować.

W niniejszej sprawie przedstawione przez Burmistrza Szczuczyna, będącego pracodawcą radnego, przyczyny rozwiązania umowy o pracę z radnym nie zostały w żaden sposób ocenione przez radę.

W tej sytuacji odmowa udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, bez ustosunkowania się merytorycznie do przedstawionych przez pracodawcę przyczyn wypowiedzenia, które nie dotyczyły sfery wykonywania mandatu radnego powiatu, nastąpiła z naruszeniem art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto, odnosząc się do zajętego stanowiska przez Radę Powiatu Grajewskiego, przede wszystkim należy przywołać uregulowania art. 8 Kodeksu Pracy zgodnie z którym nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego.

Na ograniczenia w prawie do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy w każdej sytuacji zwrócił również uwagę m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w swoim wyroku z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II OSK 952/08, że: „ (...) wadliwa byłaby taka uchwała, której motywy byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego, która nie miałyby oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane. Odmowa wyrażenia zgody na zwolnienie musi być podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny. Motywy, dla jakich podjęto uchwałę udzielającą zgody bądź odmawiającą udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy powinny wynikać z uzasadnienia tej uchwały (...) ”.

W innym wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn.. akt II OSK 193/13, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, iż: „Uzasadnienie uchwały powinno wskazywać podstawę prawną decyzji rady i ma 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”.

Mając na uwadze przytoczone wyżej stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące ograniczenia wynikającego z art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym prawa do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jak również wskazane w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały przesłanki odmowy wyrażenia zgody

na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Grajewskiego, należy uznać, iż stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/105/16 jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Powiatu Grajewskiego.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli