

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.176.2016.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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/130/16 Rady Powiatu Grajewskiego z dnia 28 października 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 28 października 2016 r. Rada Powiatu Grajewskiego podjęła uchwałę Nr XXV/130/16 w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Powiatu Grajewskiego, która w dniu 15 listopada 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 1 grudnia 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jej nieważności.

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

W podstawie prawnej podjętej uchwały wskazany został art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiący, iż *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 zgody.

Mając na uwadze cyt. wyżej uregulowania art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, Burmistrz Miasta Szczuczyna w dniu 25 kwietnia 2016 r. zwrócił się z wnioskiem do Rady Powiatu Grajewskiego o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym tejże rady - Januszem Marianem Marcinkiewiczem zatrudnionym na stanowisku dyrektora w Miejskim Domu Kultury w Szczuczynie. W uzasadnieniu wniosku Burmistrz wskazał na konieczność odwołania Pana Janusza Mariana Marcinkiewicza z zajmowanego stanowiska w związku faktem, iż Rada Miejska w Szczuczynie w dniu 31 marca 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury - Biblioteki Miejskiej w Szczuczynie i Miejskiego Domu Kultury w Szczuczynie, co w konsekwencji powoduje konieczność odwołania z zajmowanych stanowisk obu dyrektorów łączonych jednostek.

Wskazać należy, iż Rada Powiatu Grajewskiego mocą uchwały Nr XIX/105/16 z dnia 27 maja 2016 r. odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Panem Januszem Marianem Marcinkiewiczem. Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 czerwca 2016 r. znak NK-II.4131.93.2016.KK stwierdził nieważność tejże uchwały, skutkiem czego Burmistrz Szczuczyna, jak wynika z uzasadnienia do kwestionowanej uchwały, pismem znak OG.2120.2.2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. zwrócił się ponownie z wnioskiem o wyrażenie stosownej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Wskazać należy, iż Rada Powiatu rozpatrując ponowny wniosek Burmistrza Miasta Szczuczyna przede wszystkim powinna wziąć pod uwagę zasadę związania organów administracyjnych prawem, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

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 na rozwiązanie stosunku pracy, możliwy jest zarzut, że jej uchwała odmawiająca takiej zgody, stanowi nadużycie prawa i przez to narusza chociażby art. 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666).

Zgodnie z uregulowaniami tego przepisu, 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 miałaby 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”.

Podkreślić należy, iż Rada Miejska w Szczuczynie podejmując uchwałę o połączeniu instytucji kultury działała na podstawie uprawnienia wynikającego z uregulowań ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.). Połączenie polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu.

Połączenie instytucji kultury jest de facto odrębną od likwidacji formą zakończenia bytu łączonych instytucji kultury. Fakt, iż instytucje podlegające łączeniu zostają wykreślone z rejestru instytucji kultury stanowi prostą konsekwencję zakończenia ich bytu prawnego.

W konsekwencji nie można przyjąć, że akt powołania na dyrektora jednej z łączonych instytucji kultury stanowi podstawę dla sprawowania obowiązków dyrektora instytucji powstałej w wyniku ich połączenia. Powołanie nie obejmuje bowiem podmiotu utworzonego w wyniku łączenia. Dyrektor jednej z instytucji nie staje się automatycznie dyrektorem tworzonego podmiotu. Musi on zostać powołany zgodnie ze stosownymi przepisami ustawy.

Oznacza to również, że dyrektorem nowej instytucji wcale nie musi zostać jeden z dotychczasowych dyrektorów łączonych instytucji.

Analiza uzasadnienia dołączonego do podjętej przez Radę Powiatu Grajewskiego uchwały Nr XXV/130/16 pozwala na stwierdzenie, iż Rada zajmując w przedmiotowej sprawie stanowisko polegające na odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu Panem Januszem Marianem Marcinkiewiczem zatrudnionym w Miejskim Domu Kultury w Szczuczynie na stanowisku dyrektora w ogóle nie odniosła się do faktu podjęcia decyzji o połączeniu instytucji kultury w kontekście omówionych wyżej skutków jakie taka decyzja wywołuje.

Rada Powiatu w uzasadnieniu wskazała jedynie na nieobecność Wnioskodawcy na posiedzeniach komisji oraz na sesji Rady Powiatu Grajewskiego i brak dodatkowych wyjaśnień Burmistrza Miasta Szczuczyna, których oczekiwała Rada.

Powyższa argumentacja może byłaby słuszna w przypadku wniosku o wyrażenie rozwiązania stosunku pracy np. z uwagi na „utrata zaufania”. W przypadku łączenia instytucji kultury rozwiązanie stosunku pracy z dyrektorami łączonych jednostek jest właściwie przesądzone i trudno w takim przypadku domagać się „dodatkowych wyjaśnień”.

Ponadto dodać należy, iż jednostka kultury powstała w wyniku połączenia nie ma obowiązku zatrudniania odwołanych dyrektorów na stanowiskach pracowniczych, a takich gwarancji domagała się Rada Powiatu Grajewskiego.

Wobec powyższego nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, iż: „(...) wobec szczupłości argumentów przedstawionych przez pracodawcę radnego we wniosku, oraz nieskorzystania przez niego z możliwości zaprezentowania przed Radą Powiatu motywów wniosku, Rada Powiatu w istocie nie została powiadomiona o przyczynach rozwiązania”. Rada Powiatu podejmując rozstrzygnięcie o niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy w oparciu o pogląd, iż: „W sytuacji, w której podstawą rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu, rada może ale nie musi, wyrazić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy” nie wzięła pod uwagę istniejących ograniczeń, na które zwrócił uwagę chociażby Naczelny Sąd Administracyjny w omówionym wyżej wyroku z 18 września 2008 r.

Mając na uwadze przytoczone wyżej stanowisko 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 XXV/130/16 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

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli