

Załącznik
do uchwały nr XXIV/206/2013
Rady Powiatu w Choszczynie
z dnia 1 lipca 2013 r.
w sprawie udzielenia odpowiedzi na
wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

UZASADNIENIE

W dniu 8 kwietnia 2013 r. wpłynęło do Rady Powiatu w Choszczynie podpisane przez Prezesa Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. z siedzibą w Choszczynie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – polegającego na odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powiatu Panem Konradem Biłem – poprzez wyrażenie zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy.

Jak wynika z treści wezwania do usunięcia naruszenia prawa, uchwałę nr XXI/176/2013 z dnia 25.03.2013 r. Rada Powiatu w Choszczynie odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie przez skarżącego stosunku pracy z radnym, z uwagi na to, iż na podstawie wyjaśnienia samego zainteresowanego uznała, że powody podane przez pracodawcę są gołosłowne. Skarżący zarzucił Radzie Powiatu naruszenie przy podjęciu spornej uchwały art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym poprzez nie odniesienie się w uzasadnieniu uchwały do zarzutów dotyczących niewłaściwego wykonywania obowiązków pracowniczych przez Pana Konrada Biła, oraz nie wskazanie na czym polega związek pomiędzy próbą rozwiązania stosunku pracy, a wykonywaniem przez Pana Konrada Biła mandatu radnego.

Ze stanowiskiem i twierdzeniami zawartymi w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa nie sposób się jednak zgodzić.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu pracodawcy, iż Rada Powiatu w Choszczynie błędnie przyjęła, że powinna wyrazić zgodę na zmianę warunków pracy i płacy radnego Konrada Biła, które to wypowiedzenie zostało radnemu wręczone przez pracodawcę w dniu 26.11.2012 r. W uzasadnieniu skarżonej uchwały Rada Powiatu w Choszczynie wskazała, iż wypowiedzenie radnemu warunków pracy i płacy zawiera inne uzasadnienie, niż późniejszy wniosek o wyrażenie zgody na to wypowiedzenie, (które stało się definitywnym na skutek nie przyjęcia przez radnego nowych warunków pracy). Zdaniem Rady Powiatu taka okoliczność budzi uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości przyczyn podanych we wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym i jest jeszcze jednym z czynników skłaniających Radę Powiatu w Choszczynie do uznania ich za gołosłowne.

Abstrahując od powyższego należy podkreślić, iż **pracodawca myli się twierdząc, że Rada Powiatu powinna wyrazić swój zgod dopiero w sytuacji, gdy na skutek nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy ma dojść do rozwiązania stosunku pracy.** W tym miejscu należy przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2007 r., III PK 36/2007 (LexPolonica nr 2424143). W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził (odnośnie do analogicznego przepisu zawartego w ustawie o samorządzie gminnym), iż "Zgodnie z dyspozycją art. 42 § 1 k.p., przepisy dotyczące definitywnego wypowiedzenia umowy o pracę stosuje się odpowiednio także do tzw. wypowiedzenia zmieniającego, czyli wypowiedzenia wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy. Zarówno cel przepisu ochronnego, jak i jednoznaczna treść art. 42 § 1 k.p. przemawiają za uznaniem, że w myśl art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zgoda rady gminy wymagana jest także na dokonanie pracownikowi bądź radnym wypowiedzenia zmieniającego". Wobec tego należy uznać,

e pracodawca powinien uzyskać zgodę Rady Powiatu w Choszczynie także na wypowiedzenie radnemu warunków pracy. Wobec faktu, że radny Konrad Bil odmówił przyjęcia nowych warunków pracy i płacy opisanych w wypowiedzeniu zmieniającym z dnia 26 listopada 2012 r. zgodnie z dyspozycją art. 42 § 3 Kodeksu pracy umowa o pracę radnego rozwiązała się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia tj. z dniem 28 lutego 2013 r. Wobec powyższego Rada Powiatu w Choszczynie w dniu 25 marca 2013 r. podejmowała uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy *post factum*, a pracodawca naruszył przy dokonywaniu radnemu wypowiedzenia zmieniającego dyspozycją art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, co będzie ocenione przez sąd pracy przy rozpatrywaniu odwołania radnego (pracownika).

Niezależnie od powyższego Rada Powiatu w Choszczynie stoi na stanowisku, że uchwała nr XXI/176/2013 z dnia 25.03.2013 r. została podjęta zgodnie z prawem, bowiem powodem podjęcia przez pracodawcę decyzji o wypowiedzeniu Panu Konradowi Bilowi stosunku pracy są przyczyny polityczne tj. działanie na rzecz miejscowych polityków, mające na celu zemstę za niereagowanie na wytyczne dotyczące pracodawczej polityki burmistrza Choszczyna wobec powiatu choszczyńskiego – na co wyrażenie nie wskazano w uzasadnieniu spornej uchwały.

Z ostrością należałoby jednak wskazać, iż nawet jeżeli byliby uznane za pracodawcę, że powyższa przyczyna nie jest należyście uzasadnioną przyczyną podjęcia próby rozwiązania z radnym stosunku pracy, to Rada Powiatu w Choszczynie podziela pogląd (występujący w doktrynie i orzecznictwie), że w sytuacji, w której podstawą rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada może, ale nie musi, wyrazić zgodę na rozwiązanie tego stosunku pracy.

W tym miejscu należałoby przypomnieć, że stosownie do treści art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmówiła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Treść tego przepisu w odniesieniu do wniosku będącego wcześniej przedmiotem rozpatrywania przez Radę Powiatu w Choszczynie nie jest interpretowana jednolicie w doktrynie i orzecznictwie. Przykładowo wskazywać można na pogląd, zgodnie z którym wartości chronionej ust. 2 cytowanego powyżej artykułu jest trwałość stosunku pracy radnego. Powyższa regulacja istotnie wzmacnia niezależność radnego, poprzez zminimalizowanie jego podatności na ewentualne naciski ze strony pracodawcy, zwłaszcza związane z wypełnianiem przez radnego mandatu. Powołany przepis ma na celu umożliwienie radnemu pozostawianemu jednocześnie nie z określonym pracodawcą w stosunku pracy skuteczne i bezpieczne wypełnianie mandatu radnego, poprzez idące dalej w stosunku do ogólnych przepisów prawa pracy ograniczenie swobody pracodawcy w jednostronnym rozwiązaniu takiego stosunku pracy (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 września 2008 r., III SA/Łd 291/08, niepubl.*). Celem tego ograniczenia jest bowiem ochrona własnego interesu publicznego w postaci zapewnienia radnemu jak największej niezależności w sprawowaniu jego funkcji. Choć niewątpliwie intencją ustawodawcy formułującego ten przepis było zapewnienie ochrony radnemu przed sytuacją, w której zostaje z nim rozwiązany stosunek pracy z powodu jego działalności związanej z pełnieniem przez niego funkcji radnego (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2008 r., III SA/Wr 249/08, Legalis*), należy uznać, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa takiej zgody jest w zasadzie pozostawiona swobodnemu uznaniu rady. Rada ma swobodę w ocenie, czy pojawiły się przesłanki przemawiające za uwzględnieniem wniosku pracodawcy. Wyjątkiem jest sytuacja, w której podstaw

rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z zdarzenia wiążące się z wykonywaniem przez radnego mandatu, bowiem wtedy przepis czyni decyzję rady wiążącą, a mianowicie w przypadku zaistnienia takiej przesłanki rada nie może zgodzić się na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Co najważniejsze powyższe stanowisko opierające się na literalnej wykładni przepisu, znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Najwyższego Sądu Administracyjnego, który niejednokrotnie stwierdzał, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady, z tym że w sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku z zdarzenia wiążące z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody (wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r., II OSK 952/08, Legalis, wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, NZS 2010, Nr 6). Powyższe stanowisko podzielił również Sąd Najwyższy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, Legalis). Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do znacznego ograniczenia ochrony radnego i mogłoby wpływać negatywnie na jego pracę w radzie powiatu, bowiem z obawy przed utratą pracy mógłby on zaniebdywać swoje obowiązki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r., II OSK 952/08, Legalis). Gdyby ustawodawca chciał narzucić radzie dodatkowe ograniczenia w udzielaniu zgody, to wyrażenie zaznaczyłoby to w treści ustawy. Skoro bowiem ustawa nie przewiduje dodatkowych ograniczeń rady w udzielaniu zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, ograniczenia takiego nie można domniemywać, co byłoby domniemywaniem mniejszej, niż przewiduje to ustawa, ochrony radnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 27.2.2008 r., III SA/Kr 992/07, LexPolonica nr 2050706). Stanowisko to znajduje potwierdzenie także w wyroku Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I PK 9/06 „Stanowisko rady powiatu w kwestii zgłoszonego przez pracodawcę zamiaru rozwiązania z radnym stosunku pracy (art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) jest uzależnione od przyczyn, które je uzasadniają tylko w tym sensie, że w przypadku, gdy przyczyny te wiążą się ze zdarzeniami związanymi z wykonywaniem mandatu, rada ma obowiązek odmówienia zgody; w przypadkach, w których takiego związku nie ma, wyrażenie zgody lub jej odmowa zostały pozostawione jej uznaniu”, oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1940/09, „Przepisu (art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) tego nie można interpretować w taki sposób, że rada gminy musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia mu zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Art. 25 ust. 2 (...) nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego.

Należy także wskazać, że w przypadku podjęcia przez radę uchwały z naruszeniem dyspozycji art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym pracodawca po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Co istotne w sprawie dotyczącej wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy **Sąd administracyjny nie bierze dokonywał oceny wykonywania obowiązków pracowniczych przez radnego.** Kwestie te mogą być dopiero oceniane przez sąd powszechny w razie zawiązania sporu przed sądem pracy. **Sąd administracyjny zbada wyłącznie czy kwestionowana uchwała nie narusza prawa materialnego i odpowiada warunkom formalnym** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 czerwca 2008 r., III SA/Lu 74/08, niepubl.). W okolicznościach niniejszej sprawy radny Konrad Bil odmówił przyjęcia zaproponowanych mu nowych warunków pracy i płacy,

odwołuj c si od zło onego mu wypowiedzenia zmieniaj cego. Wobec powy szego kwestia prawdziwo ci przesłanek uzasadniaj cych zło enie radnemu wypowiedzenia b dzie oceniona w odr bnym post powaniu przed s dem powszechnym.

Odnosz c si natomiast do warunków formalnych spornej uchwały nale y uzna zarzut jej niewła ciwego czy niepełnego uzasadnienia za całkowicie bezpodstawny. W tym miejscu Rada Powiatu w Choszcznie wskazuje, i zaskar ona uchwała zawierała uzasadnienie b d ce zał cznikiem do uchwały, z którego wynika czym kierowała si odmawiaj c zgody na rozwi zanie stosunku pracy z radnym Konradem Bilem. Nie le y te w gestii Rady Powiatu dogł bne tłumaczenie pracodawcy na czym polega zwi zek mi dzy działaniem miejscowych polityków maj cych na celu zemst za niereagowanie przez radnego na wytyczne dotycz ce pracodawczej polityki burmistrza Choszczna wobec powiatu choszcze skiego, – a prób wypowiedzenia radnemu Konradowi Bilowi stosunku pracy. Wobec tak sformułowanego zarzutu pracodawcy w tym miejscu nale y wyja ni , e Pan Konrad Bil jest zatrudniony w Miejskim Przedsi biorstwie Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Choszcznie, której udziałowcem jest Gmina Miasto Choszczno. Ponadto (jak wskazano w uzasadnieniu) ju rok temu burmistrz Choszczna prowadził z radnymi powiatu rozmowy, podczas których namawiał ich do zmiany starosty i wybranie na to stanowisko swojej protegowanej. W wietle tak ustalonego stanu faktycznego Rada Powiatu uznała wyja nienia radnego za wiarygodne, a przyczyn próby rozwi zania z nim stosunku pracy uznała za nacechowan politycznie.

Za bezzasadny nale y tak e uzna zarzut dotycz cy braku oceny przez rad okoliczno ci niewła ciwego wykonywania obowi zków pracowniczych przez radnego. Po raz wtóry nale y podkre li , e w uzasadnieniu spornej uchwały Rada Powiatu w Choszcznie wskazała czym kierowała si odmawiaj c zgody na rozwi zanie stosunku pracy z radnym i dlaczego podnoszonym przez pracodawc okoliczno ciom odmówiła wiarygodno ci. Rada wyja niła, e samo zło enie wniosku do prokuratury nie jest dla niej wystarczaj cym powodem do wyra enia zgody na rozwi zanie z radnym stosunku pracy. Rada, wobec faktu, e nie ma mo liwo ci sprawdzenia podnoszonych przez pracodawc okoliczno ci w MPGK sp. z o.o. w Choszcznie, pozostawiła t kwestie do rozstrzygni cia prokuraturze. W tym miejscu nale y wskaza , i wykonanie powinno ci w zakresie uzasadnienia uchwały nie oznacza bynajmniej, w wietle brzmienia art. 22 ust. 2 ustawy o samorz dzie powiatowym pełnego przeniesienia ci aru dowodzenia i szczegółowego badania całokształtu okoliczno ci faktycznych na rad powiatu, – czego zdaje si domaga pracodawca. Skoro to pracodawca wyst puje z wnioskiem o rozwi zanie stosunku pracy, winien wi c poda motywy jakimi si kieruje oraz wykaza istnienie okoliczno ci usprawiedliwiaj cych zamiar pracodawcy w rozwi zaniu stosunku pracy z pracownikiem pozostaj cym radnym (tak wypowiedział si w kontek cie analogicznego przepisu ustawy o samorz dzie gminnym - Wojewódzki S d Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 wrze nia 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 331/09). W okoliczno ciach niniejszej sprawy pracodawca starał si wykaza okoliczno ci usprawiedliwiaj ce jego decyzj , jednak w ocenie Rady Powiatu w Choszcznie przyczyn tej decyzji s wył cznie zdarzenia zwi zane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

W wietle powy szego nale y odmówi daniem Prezesa MPGK sp. z o.o. w Choszcznie, w zakresie uchylecia uchwały Rady Powiatu w Choszcznie nr XXI/176/2013 z dnia 25.03.2013 r. w sprawie odmowy wyra enia zgody na rozwi zanie stosunku pracy z radnym Konradem Bilem.