

**UCHWAŁA NR XXXIX-145/2021
RADY MIEJSKIEJ W WOŁOMINIE**

z dnia 30 września 2021 r.

w sprawie nie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Miejskiej w Wołominie

Na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2021r., poz. 1372) Rada Miejska w Wołominie uchwala, co następuje:

- § 1.** Rada Miejska w Wołominie nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Januszem Mirowskim przez Urząd Miasta Kobyłka, w imieniu którego działa Burmistrz Miasta Kobyłka.
- § 2.** Uzasadnienie odmowy wyrażenia zgody stanowi załącznik do uchwały.
- § 3.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Wołomina.
- § 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Wołominie

Marek Górski

Uzasadnienie

Dokonując oceny wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym Januszem Mirowskim stosunku pracy, Rada Miejska w Wołominie stwierdza co następuje.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2021r., poz. 1372) rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny jest członkiem. Przepis ten zawiera normę nakazującą pracodawcy uzyskanie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Tym samym ustawodawca powierzył radzie funkcję kontrolną, uprawniającą w tym zakresie do ingerencji w indywidualny stosunek pracy łączący pracodawcę z pracownikiem. W ten sposób przyznał pracownikom-radnym specyficzną ochronę, która ma dwójaki charakter: względny i bezwzględny. Treść normatywna przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje bowiem, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady gminy 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 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 rada zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też tej zgody udzieli bądź odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku.

W dniu 14 maja 2021r. wpłynęło do Rady Miejskiej w Wołominie pismo Burmistrza Miasta Kobyłka z prośbą o wyrażenie zgody na wypowiedzenie umowy o pracę i rozwiązanie umowy o pracę z Januszem Mirowskim – Radnym Rady Miejskiej w Wołominie. Wnioskodawca stwierdził, iż przyczyną rozwiązania umowy o pracę nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W dniu 25 maja 2021r. do Rady Miejskiej w Wołominie wpłynęło pismo Radnego Janusza Mirowskiego, w którym Radny przedstawia okoliczności związane z rozwiązaniem umowy o pracę.

Radny Janusz Mirowski zatrudniony jest w Urzędzie Miasta Kobyłka na stanowisku pomoc administracyjna na podstawie umowy o pracę od dnia 02.01.2019r. na czas nieokreślony. Pracodawca wnosi o rozwiązanie stosunku pracy z Radnym na podstawie art. 30 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz.U.z 2020r., poz. 1320). Wniosek pracodawcy o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy i wyjaśnienie Janusza Mirowskiego Radnego Rady Miejskiej w Wołominie są sprzeczne. Zdaniem pracodawcy powód rozwiązania stosunku pracy z radnym Rady Miejskiej w Wołominie nie jest związany z wykonywaniem przez niego mandatu radnego, zaś z wyjaśnień radnego Janusza Mirowskiego wynika, iż wniosek związany jest z pełnioną przez niego funkcją.

Uchwałą Rady Miejskiej w Wołominie Nr XXXV-82/2021 z dnia 8 czerwca 2021r. w sprawie powołania i ustalenia składu osobowego doraźnej komisji Rady Miejskiej w Wołominie, na podstawie § 57 ust. 1 Statutu Gminy Wołomin, Rada powołała komisję doraźną w celu szczegółowego zbadania okoliczności wniosku Burmistrza Miasta Kobyłka w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę z radnym Rady Miejskiej w Wołominie.

Komisja doraźna w dniu 29 września 2021r. przedłożyła Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Wołominie ustalenia, opiniując negatywnie wniosek Burmistrza Miasta Kobyłka w sprawie wyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę z Radnym Rady Miejskiej w Wołominie. Warto w tym miejscu przywołać wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 193/13, w którym sąd ten stwierdził, że „Rada gminy nie ma obowiązku zbierania danych

o rzeczywistych przyczynach zamiaru pracodawcy, co nie oznacza, że dokonując oceny wniosku, może pominać wyjaśnienia samego radnego oraz okoliczności powszechnie znane.” Zgodnie z tezą wyroku z dnia 18 września 2008 r. Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt II OSK 952/08: „Treść przepisu art. 25 ust.2 u.s.g. 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. Przepisu 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.” Oznacza to, że jeśli nawet Rada podzieli stanowisko pracodawcy, iż podstawą zmiany warunków pracy i płacy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu, nie jest zobligowana do wyrażenia zgody na taką zmianę. Jak bowiem słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 lutego 2008r., sygn. akt III SA/Kr 992/07 „Przyjęcie stanowiska, że w każdym przypadku, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy z radnym byłyby zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada musiałaby wyrazić zgodę (uwzględnić wniosek pracodawcy radnego), prowadziłoby do znacznego ograniczenia ochrony radnego i mogłoby mieć istotny negatywny wpływ na jego pracę w radzie gminy, gdyż z obawy przed utratą pracy radny mógłby zaniedbywać swoje obowiązki. Gdyby ustawodawca chciał narzucić radzie dodatkowe ograniczenia w udzielaniu zgody, to wyraźnie zaznaczyłby to w treści u.s.g. Skoro takiego ograniczenia nie ma, to nie można go domniemywać, gdyż swoboda rady w odmawianiu zgody jest korzystna dla radnego, a domniemywanie ograniczeń byłoby domniemywaniem mniejszej ochrony radnego.” Dopelnienie takiego kierunku, prezentowanego przez judykaturę, stanowi wyrok z dnia 10 września 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, sygn. Akt III SA/Łd 291/08, którego teza brzmi „Podstawową wartością przewidzianą w art. 25 ust. 2 u.s.g. jest trwałość stosunku pracy 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.”

Sąd Najwyższy w wyroku z 17 września 2007 r. (sygn. akt III PK 36/07) uznał, że w sytuacjach gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, decyzję o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostawiono dyskrecjonalnej ocenie samej rady, która swobodnie decyduje, czy zgody takiej udzielić, czy też nie (...) swobodna uznaniowa decyzja należy tylko do niej. Podobny pogląd wyraził SN w wyroku z 11 grudnia 2007 r. (sygn. akt I PK 152/07), stwierdzając dodatkowo, że rada nie ma obowiązku uzasadniać swojego stanowiska. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 grudnia 2005 r. (sygn. akt II OSK 1124/05), wskazując na to, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawiona 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, uznał, że w związku z tym 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, albo wyrazi zgodę, 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. Podobny pogląd wyraził NSA w wyrokach z 27 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1074/10) i z 9 maja 2006 r. (sygn. akt II OSK 194/06).

W tym kontekście ważna jest też zasada związania organów administracyjnych prawem (wymóg ich działania na podstawie i w granicach prawa), wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z nią 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 26 czerwca

1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.; wspomniane wyroki NSA z 27 sierpnia 2010 r. i z 9 maja 2006 r.).

Pogląd, że rada nie ma prawa do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy w każdej sytuacji wyraził też m.in. NSA w wyroku z 18 września 2008 r. (sygn. akt II OSK 952/08). Stwierdził, że wadliwa byłaby taka uchwała, której motywby 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 treści uzasadnienia tej uchwały. Pracodawca bądź radny niezgadzający się z rozstrzygnięciem rady w tym zakresie mają prawo wniesienia skargi na tę uchwałę do sądu administracyjnego, który ocenia uchwałę pod kątem legalności.

W tej sytuacji, wobec ustaleń oraz opinii komisji doraźnej, Rada Miejska w Wołominie postanowiła nie wyrazić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Miejskiej w Wołominie, Januszem Mirowskim.