

UCHWAŁA NR XI/117/2019
RADY POWIATU SZAMOTULSKIEGO
z dnia 17 grudnia 2019 r.

w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Powiatu Szamotulskiego

Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Szamotulskiego nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy zawartego pomiędzy radnym Panem Romanem Janem Hojanem a Urzędem Miejskim w Pniewach.

§ 2. Uzasadnienie odmowy stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady zobowiązując do przekazania uchwały Pracodawcy i Radnemu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Radosław Lanoszka



UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 29 sierpnia 2019 r., doręczonym do Starostwa Powiatowego w Szamotulach w dniu 30 sierpnia 2019 r., Burmistrz Gminy Pniewy, Pan Jarosław Przewoźny (dalej: „pracodawca”) wniósł o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Powiatu Szamotulskiego, Panem Romanem Janem Hojanem (dalej: „radny”).

Jako przyczynę wskazał likwidację stanowiska pracy „radcy prawnego”. Decyzja o rozwiązaniu umowy o pracę z radnym, którą pracodawca zawarł z radnym 2 stycznia 2012 r. na czas nieokreślony, została podjęta w związku z przeprowadzonymi zmianami organizacyjnymi, wynikającymi z zarządzenia nr 27/K/2019 r. z 14 sierpnia 2019 r. Burmistrz Gminy Pniewy w piśmie stwierdził, iż zamierza zlecić całą obsługę prawną Urzędu Miejskiego w Pniewach zewnętrznej kancelarii prawnej, co uzasadnia likwidację miejsca pracy na stanowisku „radcy prawnego”. Wskazał ponadto, iż przeprowadzone zmiany nie stanowią zdarzenia pozostającego w związku z wykonywaniem przez radnego mandatu.

W związku z powyższym, Przewodniczący Rady Powiatu Szamotulskiego skierował sprawę na obrady Rady Powiatu Szamotulskiego celem powołania komisji doraźnej do zbadania niniejszej sprawy, zgodnie z § 31 ust. 2 Statutu Powiatu Szamotulskiego przyjętego Uchwałą nr XLV/276/2018 z dnia 17 października 2018 r. (Dz. U. Woj. Wlkp. 2018, poz. 8192) oraz § 44 w zw. z § 55 ust. 1 i 2 Regulaminu Rady Powiatu Szamotulskiego przyjętego Uchwałą nr XXXIII/159/02 z dnia 28 marca 2002 r. zm. Nr X/49/03. Uchwałą nr VIII/92/2019 z dnia 12 września 2019 r. powołano komisję doraźną. Na skutek rezygnacji jednego z wybranych członków komisji, jej skład został zmieniony uchwałami nr IX/103/2019 i IX/104/2019 z dnia 29 października 2019 r.

Powołana Komisja doraźna na posiedzeniach w dniach 26 listopada 2019 r., 9 grudnia 2019 r. dokonała analizy okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, uwzględniając wyjaśnienia złożone przez radnego Romana Jana Hojana. Natomiast Burmistrz Gminy Pniewy poinformował Przewodniczącego Komisji doraźnej 2 grudnia 2019 r., iż przekazany wniosek wyczerpuje jego stanowisko w sprawie.

W wyniku postępowania wyjaśniającego, ustalono następujący stan faktyczny.

Radny współpracował z Gminą Pniewy nieprzerwanie od 2002 r. Początkowo świadczył usługi prawne w ramach umowy cywilnoprawnej następnie, od dnia 02 stycznia 2012 r. został zatrudniony przez Burmistrza Gminy Pniewy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku radcy prawnego. Jednocześnie, Urząd Miejski w Pniewach od lat obsługuje nieprzerwanie również zewnętrzną kancelaria prawną.

Radny w ramach złożonych wyjaśnień wskazał, iż do momentu objęcia funkcji radnego w Radzie Powiatu Szamotulskiego, współpraca między stronami układała się pomyślnie. Potwierdzeniem powyższego może być brak zarzutów pracodawcy co do wykonywania pracy przez radnego.

W ciągu ostatniego roku, pracodawca zmienił jednak swoje stanowisko względem pracownika. Kilka dni po wyborach, pracodawca zwrócił się do radnego z prośbą, aby na terenie zakładu pracy nie uprawiał polityki. Kilka miesięcy później, zażądał, aby radny

nie nosił w miejscu pracy przypinki z nazwą ugrupowania politycznego, które reprezentuje. Pracodawca wymagał, aby radny – w związku z wykonywaniem funkcji radnego – za każdym razem, kiedy będzie zobligowany do wykonywania zadań jako radny, składał wniosek o udzielenie urlopu (na cały dzień). Burmistrz nie godził się, aby radny mógł „przenosić” dzień pracy na inny, gdy będzie to kolidowało z jego obowiązkami radnego. Nie godził się również, aby radny mógł „odpracować” czas potrzebny na wykonywanie obowiązków radnego. Pracodawca po uzyskaniu mandatu radnego przez pracownika zażądał aby realizując mandat każdorazowo korzystał z pełnego dnia urlopu. Nadto, pracodawca nie przystał na propozycję zmiany w grafiku dyżurów w sposób, który umożliwiłaby bezkolizyjne pogodzenie obowiązków pracy radnego i radcy prawnego. Burmistrz Gminy Pniewy nie wyraził zgody na jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie. W drugiej połowie kwietnia br., pracodawca wezwał radnego w związku z zapytaniem Gazety Szamotulskiej, czy Burmistrz Gminy Pniewy wyraża zgodę na wspieranie przez pracownika Urzędu Miejskiego w Pniewach w godzinach jego pracy nauczycieli w trakcie strajku. Z wyjaśnień wynika, iż radny przebywał w tym dniu na urlopie. Natomiast pracodawca nawiązując do strajku nauczycieli ponowił swoje żądanie o brak uprawiania polityki i prowadzenia rozmów politycznych z pracownikami urzędu a radny zapewnił o swej bezstronności.

O zmianach organizacyjnych, wprowadzonych do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Pniewach radny dowiedział się dopiero 30 sierpnia 2019 r. Wypowiedzenie umowy o pracę nie zostało radnemu doręczone. Radny w dalszym ciągu wykonuje swoje obowiązki służbowe w niezmnieszonej wymiarze czasu pracy i nadal otrzymuje wynagrodzenie za wykonywaną pracę. Urząd Miejski w Pniewach w dalszym ciągu obsługuje zewnętrzną kancelarią prawną – w dotychczasowym wymiarze.

Jednocześnie, pracodawca nie przedstawił względem pracownika, pełniącego jednocześnie funkcję radnego żadnych zarzutów, które stanowiłyby przyczynę rozwiązania stosunku pracy. Nie postawił również zarzutów związanych z wykonywaniem przez niego mandatu radnego.

Według art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmawia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą jego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu. Analogicznie stanowi art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019 poz. 506 z późn. zm.). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2012 r. sygn. akt II OSK 644/12, rada gminy nie ma obowiązku zbierania danych o rzeczywistych przyczynach zamiaru pracodawcy, co nie oznacza, że dokonując oceny wniosku, może pominąć wyjaśnienia samego radnego oraz okoliczności powszechnie znane. Jeżeli ocena taka zostanie dokonana przez pryzmat wszystkich, znanych jej okoliczności oraz znajdzie poparcie w zasadach logiki i doświadczenia życiowego, to ocena taka, będzie korzystać z przymiotu legalności i ochrony przewidzianej w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Stąd też orzecznictwo sądów administracyjnych, dotyczące ochrony stosunku pracy radnych, można odnosić do wyżej wymienionych regulacji prawnych, chociaż wyroki dotyczą różnych samorządów (gminnych, powiatowych, wojewódzkich).

Przewidziana przez ustawodawcę konstrukcja prawna wynikająca z art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ma na celu umożliwienie radnym skuteczne i bezpieczne sprawowanie ich funkcji ograniczając swobodę pracodawców w rozwiązywaniu stosunków pracy łączących ich z radnymi. Uzasadnia to również stwierdzenie, że ocena prawidłowości rozstrzygnięcia rady wydanego w oparciu o wskazany przepis wymaga jednakże skonfrontowania interesu radnego z interesem pracodawcy i wyważenia podstaw

do zapewnienia radnemu tej ochrony, kosztem pracodawcy – vide wyroki – wyrok NSA z dnia 22 maja 2012 r. sygn. akt II OSK 644/12, Lex nr 1252140; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt II SA/OI 88/12, Lex nr 1138678; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 510/07).

Motywy odmowy wyrażenia zgody muszą być zgodne z zasadami porządku prawnego oraz mieć oparcie w stanie faktycznym dotyczącym powodów rozwiązania stosunku pracy. Motywy, z powodu których podjęto uchwałę w sprawie udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy (...), zaś odmowa wyrażenia zgody musi być podporządkowana ochronie wartości, które są istotne i chronione przez porządek prawny przez analogię do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1219/12, CBOIS).

W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę w pierwszej kolejności, iż pracodawca zwrócił się do Rady Powiatu Szamotulskiego po dokonaniu zmian organizacyjnych w schemacie organizacyjnym w Urzędzie Miejskim w Pniewach, tj. po zlikwidowaniu etatu radcy prawnego. Oznacza to, że dokonując zmiany, pracodawca nie posiadał stanowiska Rady Powiatu Szamotulskiego co do zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym. Sytuację tę należy ocenić w sposób negatywny dla jakości wykonywanej pracy przez pracownika będącego jednocześnie radnym, który – jak wynika z ustaleń faktycznych – dalej nieprzerwanie świadczy pracę, mimo, iż stanowisko „radcy prawnego” zostało zlikwidowane – usunięte ze schematu organizacyjnego. Należy zaznaczyć, że wdrożone zmiany w schemacie organizacyjnym nie prowadzą do zlikwidowania stanowiska pracy i wykonywanych na nim zadań przez pracownika będącego radnym – zadania te przejmie zewnętrzna kancelaria prawna. Likwidacja stanowiska pracy byłaby możliwa wówczas, gdyby doszło np. do zmniejszenia liczby spraw prawnych, które uzasadniałyby w sposób racjonalny likwidację stanowiska pracy bądź zmniejszenie wymiaru czasu pracy. Jednocześnie, Burmistrz Gminy Pniewy nie wskazał, iż kierował się uzasadnionym interesem Gminy Pniewy, np. potrzebą ograniczenia wydatków.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, pracodawca jest obowiązany do zwolnienia od pracy zawodowej pracownika będącego radnym na czas brania udziału w pracach organów powiatu, na podstawie wcześniejszego powiadomienia przez pracownika – na czas niezbędny do wykonywania mandatu radnego. Tym samym, pracodawca powinien umożliwić powrót do wykonywania obowiązków służbowych przez pracownika będącego radnym. Nieobecność pracownika w takim wypadku jest usprawiedliwiona w rozumieniu art. 41 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1040 z późn.zm.). Z ustaleń faktycznych wynika, iż pracodawca zażądał od pracownika wykorzystywania urlopów, uniemożliwiając powrót do pracy zawodowej w tym samym dniu.

Sposób traktowania przez pracodawcę może w opinii Rady Powiatu Szamotulskiego prowadzić do ograniczenia ochrony mandatu radnego. Jednocześnie, może mieć istotny, negatywny wpływ na jakość pracy w radzie powiatu i na rzecz jego mieszkańców, gdyż z obawy przed utratą pracy radny może zacząć zaniedbywać swoje obowiązki jako radny. Wdrożone przez pracodawcę zmiany organizacyjne nie zapewniają komfortu wykonywanej pracy. W wyroku dnia 5 czerwca 2014 r. II OSK 3133/13 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał natomiast, iż „*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*”. Odmowa wyrażenia zgody będzie uzasadniona nawet, jeśli zdarzenia związane

z wykonywaniem mandatu radnego nie były wprost podstawą rozwiązania stosunku pracy, ale zostanie choćby uprawdopodobnione, że wykonywanie przez pracownika mandatu radnego, choćby w najmniejszym stopniu wpływało na decyzję pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2017 r. sygn. akt III Sa/Łd 841/17).

Mając na uwadze powyżej przytoczone względy faktyczne oraz prawne podjęcie uchwały znajduje uzasadnienie. Odmowa wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym Romanem Janem Hojanem mieści się w ramach obowiązującego porządku prawnego oraz obowiązujących zasad współżycia społecznego.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Roman Jan Hojan