

**UCHWAŁA NR 450/LXXI/24
RADY POWIATU OTWOCKIEGO**

z dnia 22 lutego 2024 r.

w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy

Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) Rada Powiatu Otwockiego uchwała, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Otwockiego nie wyraża zgody na rozwiązanie stosunku pracy zawartego pomiędzy radnym Panem Piotrem Mateuszem Kudlickim a Agencją Mienia Wojskowego.

§ 2. Uchwałę wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie Pracodawcy oraz zainteresowanemu Radnemu.

§ 3. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Otwocku.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

Grażyna Kilbach

Uzasadnienie

6 lutego 2024 r. do Przewodniczącej Rady Powiatu Otwockiego wpłynął wniosek Prezesa Agencji Mienia Wojskowego (pismo z dnia 31 stycznia 2024 r.) w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Powiatu Otwockiego - Panem Piotrem Mateuszem Kudlickim. Z uzasadnienia wniosku wynika, iż w związku z odwołaniem w dniu 9 stycznia 2024 r. ze stanowiska Prezesa Agencji Mienia Wojskowego Pani Agnieszki Bolesty przez Prezesa Rady Ministrów oraz powołaniem w dniu 10 stycznia 2024 r. nowego Prezesa Agencji Mienia Wojskowego Pana Marcina Horynia (zwanym dalej „Prezesem AMW”), **zachodzi konieczność stosownego doboru kadry kierowniczej, m.in. w ramach odpowiedniej współpracy z nowo powołanym Prezesem AMW**, a także w celu usprawnienia działania instytucji. W treści uzasadnienia nie sposób odnaleźć wyjaśnienia na czym ma polegać „stosowny dobór kadry kierowniczej” oraz czym konkretnie charakteryzuje się „odpowiednia współpraca”.

Podczas posiedzenia 19 lutego 2024 r. Komisja Skarg Wniosków i Petycji poczyniła następujące ustalenia:

- 1) przeanalizowano wniosek Prezesa AMW z dnia 6 lutego 2024 r.;
- 2) przyjęto wyjaśnienia Radnego Rady Powiatu Otwockiego Pana Piotra Mateusza Kudlickiego.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych treść normatywna przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (zwanej dalej „u.s.p.”) wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady powiatu z wyjątkiem jednak 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, czy też odmówi z innego powodu, 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 powiatu udzieliła względnie odmówiła udzielenia takiej zgody. Nie można podjąć uchwały w sposób arbitralny, abstrahując od motywów podanych przez pracodawcę. Przy tym wskazuje się również, że rada powiatu 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 (a w konsekwencji podjęta w jej rezultacie uchwała), będzie korzystać z przymiotu legalności i z ochrony przewidzianej w art. 22 ust. 2 u.s.p. (przez analogię do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - vide wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 193/13, Lex nr 1369028). Uzasadnienie uchwały rady o wyrażeniu zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowie powinno wskazywać podstawę prawną. Powinno być też na tyle szczegółowe, aby możliwa była ocena motywacji towarzyszącej radzie przy podejmowaniu uchwały. W szczególności musi ono zawierać wskazanie faktów, które rada uznała za decydujące dla wyrażenia bądź odmówienia takiej zgody. Co więcej, podkreśla się, że uzasadnienie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym powinno obejmować: elementy prawa, elementy faktu i wnioskowanie. Najważniejszą jego częścią jest uzasadnienie faktyczne, które w szczególności powinno zawierać wskazanie tych faktów, które rada powiatu uznała za decydujące dla wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym lub jej odmowy, a także przyczyn, dla których inne okoliczności stanu faktycznego nie zostały uznane za relewantne dla rozstrzygnięcia (przez analogię do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - vide wyrok NSA z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 788/13, Lex nr 1332688).

Przywołany wyżej przepis (art. 22 ust. 2 u.s.p.) wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa jest pozostawione uznaniu rady powiatu, z tym że w sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada powiatu zobowiązana jest odmówić wyrażenia zgody. Przy czym nie oznacza to, że rada powiatu musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia mu zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego.

Nadrzędnym celem art. 22 ust. 2 u.s.p. jest ochrona stosunku pracy radnego, choćby miało się to odbyć kosztem uprawnień pracodawcy. Ochrona ta nie ogranicza się jak wyżej wskazano do bezwzględnego zakazu wyrażenia zgody, jeżeli zwolnienie miałyby być uzasadnione okolicznościami bezpośrednio związanymi

z wykonywaniem mandatu radnego przez pracownika. Rozciąga się ona również na wszystkie inne wnioski pracodawcy o wyrażenie zgody przez radę powiatu na zwolnienie pracownika. Błędna jest wykładania art. 22 ust. 2 u.s.p., iż przepis ten nie daje radzie powiatu uprawnień do niewyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym na innej podstawie, niż takiej, która jest związana z wykonywaniem przez niego mandatu (przez analogię do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - vide wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 roku sygn. akt II OSK 1747/08, Lex nr 653690). **Powołany przepis 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. To z kolei istotnie wymaga dokładnej analizy stanu faktycznego sprawy, dokładnego wyważenia przesłanek, jakimi kieruje się pracodawca przez analogię do art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - 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/Ol 88/12, Lex nr 1138678; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 510/07). Przyznany przez ustawodawcę radzie powiatu zakres uprawnień jest zatem szeroki, obejmując też przypadki rozwiązania stosunku pracy z innych przyczyn niż związane z wykonywaniem mandatu, co jednak nie oznacza, że jest nieograniczony i dowolny. Wprawdzie art. 22 ust. 2 u.s.p. nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby kierować się rada powiatu przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowy, jednak kompetencja rady powiatu do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji. 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 (lub odmówiono takiej zgody), powinny wynikać z treści uzasadnienia tej uchwały, 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 przedmiotowej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przeanalizowała zawarte we wniosku Prezesa AMW informacje i doszła do następujących wniosków:

- 1) w Parlamencie zawarto umowę koalicyjną pomiędzy Platformą Obywatelską, Polską 2050, Polskim Stronnictwem Ludowym oraz Nową Lewicą,
- 2) 13 grudnia 2023 r. Prezydent RP Andrzej Duda powołał na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i powołał członków nowej Rady Ministrów, spośród partii politycznych wymienionych w pkt 1,
- 3) Radny Pan Piotr Mateusz Kudlicki został wybrany do Rady Powiatu Otwockiego z listy KW Prawo i Sprawiedliwość,
- 4) Radny Pan Piotr Mateusz Kudlicki jest członkiem Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość w Radzie Powiatu Otwockiego,
- 5) w związku z powyższym patrząc na wniosek Prezesa AMW przez pryzmat wszystkich znanych Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wydarzeń i okoliczności należy uznać, iż użyte w treści uzasadnienia wniosku zwroty: „stosowny dobór kadry kierowniczej” oraz „odpowiednia współpraca” jednoznacznie wskazują na istnienie związku pomiędzy wnioskiem Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Powiatu Otwockiego - Panem Piotrem Mateuszem Kudlickim a wykonywanym mandatem Radnego Piotra Mateusza Kudlickiego.
- 6) przepis art. 22 ust. 2 u.s.p. ma na celu umożliwienie radnym skuteczne i bezpieczne sprawowanie ich funkcji ograniczając swobodę pracodawców w rozwiązywaniu stosunków pracy łączących ich z radnymi,
- 7) tym samym samo sprawowanie mandatu radnego z ramienia innego ugrupowania politycznego reprezentującego nierzadko odmienny pogląd polityczny – nie może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy z radnym,
- 8) radny musi mieć zapewnioną swobodę w wykonywaniu czynności wynikających ze sprawowanego mandatu w tym do przynależności do grupy politycznej i wyrażania swoich poglądów – w innym przypadku można byłoby dojść do wniosku, iż radny za wygłaszanie swoich poglądów lub działalność w radzie mógłby zostać bezkarnie zwolniony ze swojej pracy zawodowej,

9) sama przynależność radnego do danej grupy politycznej nie stanowi podstawy do stwierdzenia, iż „zachodzi konieczność stosownego doboru kadry kierowniczej” albo że brakuje „odpowiedniej współpracy” radnego z nowo powołanym Prezesem AMW,

10) niestety w uzasadnieniu wniosku Prezesa AMW nie ma żadnych argumentów wskazujących, że decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z Radnym Panem Piotrem Mateuszem Kudlickim – ma charakter inny niż polityczny,

11) w ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z Radnym Panem Piotrem Mateuszem Kudlickim jest związana z wykonywanym przez Niego mandatu radnego.

Mając na względzie powyższe, podjęcie przez Radę Powiatu Otwockiego uchwały o odmowie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest w pełni uzasadniona.

Przewodnicząca Rady

Grażyna Kilbach