

**Uchwała Nr .....<sup>95</sup> /2016**  
**Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego**  
**z dnia .....<sup>21 lipca 2016</sup>**

**w sprawie:** wezwania Rady Miejskiej w Głuszycy do usunięcia naruszenia prawa oraz zaskarżenia uchwały nr XXIV/162/2016 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie rozwiązania z radnym stosunku pracy.

Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814), w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), **Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego uchwala, co następuje:**

**§ 1**

1. Postanawia się wezwać Radę Miejską w Głuszycy – w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446) – do usunięcia naruszenia prawa, powstałego na skutek podjęcia przez Radę Miejską w Głuszycy uchwały nr XXIV/162/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie rozwiązania z radnym stosunku pracy.
2. Postanawia się zaskarżyć uchwałę nr XXIV/162/2016 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie rozwiązania z radnym stosunku pracy, w przypadku, gdy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w ust. 1 okaże się bezskuteczne.

**§ 2**

Wykonanie uchwały powierza się Wicestarości Powiatu Wałbrzyskiego.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego:**

Przewodniczący: Jacek Cichura

Wicestarosta: Krzysztof Kwiatkowski

Członek Zarządu: Mirosław Potapowicz

.....  
.....  
.....

Kulpińska R

## Uzasadnienie

Pismem znak ZS-04.13.2016 z 18.05.2016 r. dyrektor Zespołu Szkół w Głuszycy z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Głuszycy o zamiarze wypowiedzenia m.in. Panu Zdzisławowi Szymańskiemu – radnemu Rady Miejskiej w Głuszycy, stosunku pracy zawartego z Zespołem Szkół w Głuszycy z siedzibą w Szczawnie-Zdroju. Jako przyczynę uzasadniającą dokonanie ww. czynności, dyrektor jednostki wskazał jej likwidację, bowiem 28 października 2015 r. Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę nr XI/67/15 w sprawie zamiaru rozwiązania Zespołu Szkół w Głuszycy z siedzibą w Szczawnie-Zdroju przy ul. Kolejowej 2 i zamiaru likwidacji szkół wchodzących w skład Zespołu.

Po dniu dokonania przez dyrektora Zespołu Szkół w Głuszycy przedmiotowego zawiadomienia, a przed dniem podjęcia przez Radę Miejską w Głuszycy uchwały nr XXIV/162/2016, Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła 23 maja 2016 r. następujące uchwały:

- 8) Nr XVII/34/2016 w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w Głuszycy z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 9) Nr XVII/35/2016 w sprawie likwidacji Liceum Profilowanego z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 10) Nr XVII/36/2016 w sprawie likwidacji Zasadniczej Szkoły Zawodowej z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 11) Nr XVII/37/2016 w sprawie przeniesienia kształcenia w zawodzie technik obsługi turystycznej z Technikum z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2 do Technikum w Zespole Szkół im. M. Skłodowskiej-Curie w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2 oraz likwidacji Technikum z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 12) Nr XVII/38/2016 w sprawie likwidacji Technikum Uzupełniającego dla Dorosłych z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 13) Nr XVII/39/2016 w sprawie likwidacji Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2,
- 14) Nr XVII/40/2016 w sprawie likwidacji Technikum dla Dorosłych z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2.

W następstwie powyższego, z dniem 31 sierpnia br. likwidacji ulegnie obecny pracodawca Pana Szymańskiego, co stanowi obiektywną przyczynę, dla której po ww. dacie wykonywanie pracy przez radnego na dotychczasowym stanowisku lub też umożliwienie pracownikowi wykonywania pracy na innym stanowisku u tego samego pracodawcy nie jest możliwe.

Na marginesie warto również wspomnieć, że Zespół Szkół w Głuszycy z dniem 1 września 2015 r. przeniesiono z budynku mieszczącego się w Głuszycy do nieruchomości zlokalizowanej w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2, będącej siedzibą innej ze szkół prowadzonych przez Powiat Wałbrzyski, tj. Zespołu Szkół im. M. Skłodowskiej-Curie w Szczawnie-Zdroju. Trwały zarząd nad nieruchomością zlokalizowaną w Szczawnie-Zdroju przy ul. Kolejowej 2 sprawuje Zespół Szkół im. M. Skłodowskiej-Curie w Szczawnie-Zdroju. Tym samym, na dyrektorze Zespołu Szkół w Głuszycy nie ciążyły już od 1 września 2015 r. obowiązki składające się na treść trwałego zarządu. Powyższa okoliczność nie pozostaje bez znaczenia dla omawianej sprawy, bowiem Pan Zdzisław Szymański jest zatrudniony w Zespole Szkół w Głuszycy na stanowisku konserwatora, a co za tym idzie, zakres

obowiązków Pana Szymańskiego, jak również celowość zatrudnienia pracownika na tym stanowisku są bezpośrednio związane z koniecznością utrzymania właściwego stanu technicznego budynku.

W dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Głuszycy podjęła natomiast – w powołaniu na art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), zwanej dalej ustawą – uchwałę nr XXIV/162/2016 w sprawie rozwiązania z radnym stosunku pracy, zwaną dalej uchwałą, która w ocenie Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego w sposób istotny narusza prawo.

W §1 uchwały Rada Miejska nie wyraziła zgody na rozwiązanie przez pracodawcę – Zespół Szkół w Głuszycy z siedzibą w Szczawnie-Zdroju, przy ul. Kolejowej 2 – stosunku pracy z Panem Zdzisławem Szymańskim. Art. 25 ust. 2 u.s.g. stanowi, że „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. Ochrona przysługująca radnemu na podstawie tego przepisu ma zastosowanie niezależnie od sposobu rozwiązania stosunku pracy (za wypowiedzeniem, bez wypowiedzenia, odwołania ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę). Zgoda rady jest czynnością cywilnoprawną i może ona być wyrażona *ex ante* (przed złożeniem oświadczenia woli przez pracodawcę) jak i *ex post* (po złożeniu tego oświadczenia). Rada nie może wyrazić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy tylko jeżeli w jej ocenie podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego. To, że rada gminy posiada kompetencję do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie oznacza, że może to zrobić w każdej sytuacji. Każde rozstrzygnięcie organu administracji publicznej powinno być uzasadnione przez odwołanie się do prawa, nawet jeśli mowa o rozstrzygnięciach uznaniowych (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 31 października 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 595/12). Motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy gmina zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody ze względu na 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 lub odpowiednio odmówiła udzielenia takiej zgody (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/OI 17/12).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z 4 listopada 2011 r. (sygn. akt II OSK 1631/11) „choć przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. 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, to jednak motywy podjętej uchwały o odmowie lub wyrażeniu zgody powinny być zawarte w jej uzasadnieniu”. Uchwała rady gminy w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, o której mowa w art. 25 ust. 2 u.s.g. powinna zawierać uzasadnienie, z którego wynikałoby czym kierowali się radni podczas głosowania nad uchwałą,

czy zostały należycie rozważone wszystkie okoliczności sprawy, a przesłanki przedstawione przez pracodawcę w złożonym wniosku były brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 9 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/OI 6/10).

Z przyznanego na mocy art. 25 ust. 2 u.s.g. dyskrejonalnego prawa rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie można wywodzić zwolnienia z obowiązku ujawnienia motywów, którymi kierowała się rada wyrażając zgodę, bądź odmawiając wyrażenia zgody, na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Organy władzy publicznej muszą działać tak, by budować zaufanie do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP), a temu zaufaniu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania podejmowanych aktów, w tym także uchwał. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia również dokonanie kontroli przez sąd.

O ile z żadnego przepisu nie wynika obowiązek uzasadniania przez radę gminy uchwał w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, to jednak wykładnia przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. musi uwzględniać wykładnię systemową. Wychodząc z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa oraz zważywszy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przyjąć należy, że wynikająca z tych przepisów zasada związania organów administracji publicznej prawem oznacza, iż organy te, podejmując rozstrzygnięcie, przez co należy rozumieć również podejmowanie uchwał przez radę gminy, obowiązane są kierować się tymi wartościami, które są istotne z punktu widzenia porządku prawnego i przez niego chronione. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcia nie mogą być podejmowane w sposób arbitralny, bez odniesienia do okoliczności zaistniałych w stanie faktycznym oraz analizy stanu faktycznego i prawa. Jeżeli zatem ocena zgodności z prawem ma dotyczyć uchwały, podejmowanej w ramach uznania administracyjnego, to konieczne jest uzasadnienie takiej uchwały.

O ile więc z wykładni literalnej przepisu art. 25 ust. 2 u.s.g. nie wynika taki obowiązek, to jednak konstrukcja omawianego przepisu oparta w znacznym stopniu na uznaniu administracyjnym, przy uwzględnieniu wykładni systemowej, rodzi konieczność uzasadnienia uchwały podjętej w przedmiotowym zakresie. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby niczym nieograniczone władztwo, dające prawo do narzucania pracodawcy obowiązku utrzymywania stosunku pracy z radnym.

Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego podziela również stanowisko o celu ochrony stosunku pracy radnego przewidzianej art. 25 ust. 2 u.s.g., wyrażone przez A. Rzetecką-Gil w glosach do wyroków NSA z 9 maja 2006 r., (II OSK 194/06) oraz z 18 września 2008 r. (I OSK 952/08), wskazujące że: "Szczególna ochrona stosunku pracy radnego, przewidziana w art. 25 ust. 2 u.s.g., ma na celu zapewnienie swobodnego, a jednocześnie jak najskuteczniejszego sprawowania funkcji radnego, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy. Dlatego rada gminy, podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody na zwolnienie radnego - nie powinna ingerować w prawo pracodawcy do "rozstania się" z pracownikiem tam, gdzie ma ono swe uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu". Zarząd podziela również pogląd, że "ocena postawy radnego powinna być rzetelna i wolna od stronniczości oraz osobistych sympatii pozostałych radnych. Dlatego uchwała rady, bez względu na swoją treść (odmowa zgody lub zezwalająca na rozwiązanie stosunku pracy) powinna być uzasadniona - w sensie obiektywnie weryfikowalnych argumentów, przemawiających za określonym rozstrzygnięciem. Uchwała rady musi być ponadto

wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i nie może być wydana bez odniesienia do norm powszechnie obowiązujących w krajowym porządku prawnym.”.

W przypadku uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy uzasadnienie do uchwały w żaden sposób nie koresponduje z jej treścią oraz nie wyjaśnia przyczyn, dla których Rada rozstrzygnęła w ten, a nie inny sposób. W uchwale Rada nie wyraziła bowiem zgody na rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z radnym Szymańskim, a w uzasadnieniu ograniczyła się wyłącznie do wskazania, że „W myśl art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem.”.

Rada Miejska w Głuszycy w żaden sposób nie odniosła się natomiast do przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z Panem Szymańskim wskazanych przez dyrektora Zespołu Szkół w Głuszycy w piśmie znak ZS-04.13.2016 z 18.05.2016 r.

Przywołane na wstępie uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego oraz treść pisma znak ZS-04.13.2016 z 18.05.2016 r. dyrektora Zespołu Szkół w Głuszycy, stanowią w ocenie Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego okoliczności świadczące bezspornie o tym, że podstawą rozwiązania stosunku pracy z radnym nie były zdarzenia w jakikolwiek sposób związane z wykonywaniem mandatu radnego. Jediną przyczynę rozwiązania stosunku pracy z Panem Zdzisławem Szymańskim stanowi wyłącznie rzeczywista likwidacja dotychczasowego pracodawcy radnego, tj. okoliczność, którą Rada Miejska w Głuszycy w całości pominęła.

Gdyby Rada w jakikolwiek sposób podjęła się analizy przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z Panem Szymańskim wskazanych przez dyrektora Zespołu Szkół w Głuszycy, musiałaby dojść do przekonania, że procedowanie przedmiotowej uchwały jest bezprzedmiotowe.

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 41<sup>1</sup> §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.), w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, nie stosuje się przepisów art. 38, 39 i 41 kodeksu pracy, ani przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę.

Skoro zatem art. 41<sup>1</sup> §1 Kodeksu pracy wyłącza stosowanie przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę (vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2004 r., sygn. akt I PK 489/09), tj. w omawianym przypadku stosowanie ochrony stosunku pracy radnego wynikającej z art. 25 ust. 2 u.s.g. – to Rada Miejska w Głuszycy podjęła uchwałę nr XXIV/162/2016 bez podstawy prawnej.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, wydanie uchwały bez podstawy prawnej, jak i wadliwe zastosowanie normy prawnej, na podstawie której zarządzenie zostało wydane.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały nr XXIV/162/2016 art. 25 ust. 2 u.s.g. nie może stanowić delegacji do podjęcia przez Radę Miejską w Głuszycy tejże uchwały. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury sądów administracyjnych, wydanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu (uchwały, zarządzenia) bez podstawy prawnej jest istotnym naruszeniem prawa

Biorąc pod uwagę powyższe, Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego stoi na stanowisku, że wadliwość, jaką dotknięta jest uchwała, przesądza o konieczności

wyeliminowania jej z porządku prawnego, jako naruszającej w sposób istotny prawo.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Powyższe uzasadnia podjęcie uchwały.

**STAROSTA**  
*Jacek Cichura*