

P. Przewodniczący Rady

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Radca Prawny Kamil Szyposzyński

Ul. 3 Marca 52, 78-300 Świdwin

Tel. 508 366 778, www.radca-swidwin.pl, kancelaria@radca-swidwin.pl

Nr konta: 71 1320 1537 3583 6461 2000 0001, NIP: 6721753017, REGON: 321399060

Załącznik nr ...3 do Protokołu nr 10/2015
Rady Miasta Świdwin z dnia 06.10.2015.

28.08.2015



Świdwin, dnia 25 września 2015

Opinia prawna

Autor: radca prawny Kamil Szyposzyński

Sporządzona dla podmiotu: Urząd Miasta Świdwin, Sekretarz Miasta Świdwin, Przewodniczący RM Świdwin

Pytanie/Problem prawny:

Dot. pisma NZOZ „ANA-LEK” Świdwin dot. rozwiązania stosunku pracy z radnym RM Świdwin

Przepisy:

- Ustawa z dnia 08 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 594 j.t. ze zm.) – zwana dalej u.s.g.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 kodeks pracy (Dz.U. z 2014 roku poz. 1502 j.t. ze zm) zwana dalej k.p.

Treść/TEZA:

Stosunek pracy, w którym pozostaje radny, podlega ochronie prawnej na zasadach ogólnych, określonych w przepisach prawa pracy. Ustawa samorządowa wprowadza jednak dodatkową gwarancję trwałości tego stosunku polegającą na uzależnieniu skuteczności rozwiązania tego stosunku przez pracodawcę od zgody rady gminy (art. 25 ust. 2 u.s.g.).

Zasada powyższa odnosi się do każdego stosunku pracy, bez względu na sposób jego nawiązania (umowa o pracę, powołanie, wybór, mianowanie) (A. Agopszowicz, *Komentarz...*, s. 201-202; J. Korczak, *Przesłanki...*). Potwierdził to również SN w uchwale składu 7 sędziów z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, LEX nr 13277.

Ochrona przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g. ma zastosowanie niezależnie od sposobu rozwiązania stosunku pracy (za wypowiedzeniem, bez wypowiedzenia, odwołania ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę), oczywiście jeżeli jest ono jednostronnie zamierzone przez pracodawcę. Przepis ten nie ma więc zastosowania, jeżeli stosunek pracy ulega rozwiązaniu za porozumieniem stron lub wskutek wypowiedzenia go przez radnego. Nie stosuje się go również, gdy świadczenie pracy odbywa się na podstawie stosunku cywilnoprawnego (np. umowy-zlecenia).

Cel tej ochrony trafnie, moim zdaniem, ujęła A. Rzetecka-Gil w głosach do wyroków NSA z dnia 9 maja 2006 r., II OSK 194/06, LEX nr 236607, i z dnia 18 września 2008 r., I OSK 952/08, LEX nr 471653 (obie dostępne odpowiednio w LEX/el. 2008 i LEX/el. 2009), pisząc że: "Szczególna ochrona stosunku pracy radnego, przewidziana w art. 25 ust. 2 ustawy [z 1990 r. - K.Sz.] o samorządzie gminnym, 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". W drugiej z nich trafnie też podnosi, 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. Uchwała odmawiająca zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie może stanowić nadużycia prawa, czyli nie może naruszać art. 8 kodeksu pracy".

Zgoda rady jest czynnością cywilnoprawną - zgodą osoby trzeciej na dokonanie czynności prawnej (art. 63 k.c. w zw. z art. 300 k.p.). Stosownie zatem do przepisów prawa cywilnego może ona być wyrażona *ex ante* (przed złożeniem oświadczenia woli przez pracodawcę) jak i *ex post* (po złożeniu tego oświadczenia). W tym

drugim przypadku ma moc wsteczną od daty tego oświadczenia. Nie może jednak być złożona ze skutkiem wstecznym, już po rozwiązaniu stosunku pracy, i sanować wadliwość jego rozwiązania.

Przepisy prawa cywilnego mają zastosowanie także do formy wyrażenia zgody. Z punktu widzenia kodeksu cywilnego zgoda może być wyrażona w dowolnej formie, byleby forma ta ujawniała dostatecznie treść oświadczenia woli i pozwalała na stwierdzenie, iż jest to wola rady, a nie jej organu wewnętrznego (przewodniczącego, komisji) lub innego organu gminy (wójta). **Uchwała nie jest więc konieczna, chociaż - ze względu na wskazane okoliczności - jest najbardziej korzystna.**

Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z radnym musi mieć charakter indywidualny w tym sensie, że musi być bezpośrednia i dotyczyć konkretnego radnego oraz konkretnego zatrudnienia. Indywidualny charakter zgody rady odnosi się także do jej treści, a w szczególności do określonej w niej formy i warunków rozwiązania stosunku pracy. **Jeżeli zatem rada zgodziła się np. na rozwiązanie tego stosunku za wypowiedzeniem, to pracodawca nie może go rozwiązać bez wypowiedzenia (por. wyrok SN z dnia 15 maja 1997 r., I PKN 148/97, LEX nr 31729).**

Rada nie może wyrazić zgody, jeżeli podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu, np. przeforsowanie przez radnego uchwały naruszającej interes pracodawcy lub nadmierne zaangażowanie w pracę organów samorządowych, kosztem zadań realizowanych przez radnego w zakładzie pracy, w tym także przystąpienie do klubu radnych negatywnie ocenione przez pracodawcę ze względów politycznych (wyrok SN z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, LEX nr 375679; wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., I OSK 952/08, LEX nr 471653; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10, LEX nr 784269; rozstrzygnięcie n. wojewody dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2011 r., NK-N.4131.143.2011.MW2, LEX nr 785939). Uchwała taka, jako sprzeczna z prawem, jest nieważna i podlega uchyleniu w trybie nadzoru. **Radnemu zwolnionemu bez zgody rady przysługują uprawnienia przewidziane w art. 44 i n. k.p., w szczególności roszczenie o orzeczenie bezskuteczności wypowiedzenia albo - jeżeli stosunek pracy został już rozwiązany - o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach bądź o odszkodowanie (art. 45 k.p.).**

Odmawiając zgody, rada powinna umotywować swoje stanowisko, w przeciwnym razie - w przypadku ewentualnego sporu o prawidłowość zwolnienia radnego - sąd może mieć trudności z oceną stanowiska rady i jego zgodności z art. 25 ust. 2 zdanie drugie u.s.g. (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 lutego 2010 r., II SA/OI 6/10, LEX nr 666109; rozstrzygnięcie n. wojewody dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2011 r., NK-N.4131.143.2011.MW2, LEX nr 785939). Z tego powodu nie można podzielić stanowiska B. Zawadzkiej, iż "jedynie prawidłowa jest interpretacja [tego - K.Sz.] przepisu jako nieograniczonego prawa rady do odmawiania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, i to bez motywowania swego stanowiska" (glosa do wyroku NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, OSP 1992, z. 1, s. 23) czy z podobnym w swym radykalizmie poglądem SN, iż "przepis art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby kierować się rada gminy przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowie. Nie zobowiązuje on również rady do uzasadnienia swojego stanowiska. Nie ogranicza prawa rady do sprzeciwu wobec zamiaru pracodawcy rozwiązania stosunku pracy z radnym tylko do sytuacji, gdy przyczyną tego zamiaru są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego, lecz jedynie zobowiązuje radę do odmowy wyrażenia zgody w takim przypadku, pozostawiając pozostałe decyzje jej swobodnemu uznaniu" (wyrok SN z dnia 11 grudnia 2007 r., I PK 152/07, LEX nr 10165), nawet w jego nieco złagodzonej wersji w wyroku NSA z dnia 18 września 2008 r., I OSK 952/08, LEX nr 471653. Do grona zwolenników aprobowanego tutaj stanowiska dołączył też R. Sadlik, *Ochrona stosunku pracy radnego*, Sł. Prac. 2009, nr 7, poz. 18. Zdecydowanie trafniejsze wydaje się stanowisko, w myśl którego rada gminy "nie może podjąć takiej uchwały w sposób arbitralny, abstrahując od motywów podanych przez pracodawcę" (zob. ponadto wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/05, LEX nr 190991), a motywy jej rozstrzygnięcia powinny znaleźć wyraz w uzasadnieniu uchwały (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, LEX nr 247924; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r., II OSK 1747/08, LEX nr 653690; rozstrzygnięcie n. wojewody warmińsko-mazurskiego z dnia 22 lutego 2006 r., PN.0911/49/06, LEX nr 281611; rozstrzygnięcie n. wojewody kujawsko-pomorskiego z dnia 19 października 2007 r., WNIK.IV.0911-44/07, LEX nr 340115; P. Chmielnicki, glosa do wyroku NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03, Prz. Leg. 2003, nr 4, s. 171 i n.; tenże, glosa do wyroku NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 363/03, Sam. Teryt. 2003, nr 12, s. 66 i n.; A. Rzetocka-Gil, *Zgoda rady gminy...*; L. Wengler, *Ochrona...*).

W niektórych jednak wypadkach stosunek pracy radnego, wedle orzecznictwa, nie podlega szczególnej ochronie prawnej, określonej w art. 25 ust. 2 u.s.g. Ogólnie judykatura wskazuje tu sytuacje, w których stosunek pracy wygasa z mocy prawa (wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2001 r., I PKN 369/00, LEX nr 74697) albo

gdy jego rozwiązanie następuje w ramach zwolnień grupowych z przyczyn określonych w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, a także zwolnienia ze służby w wojsku (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2005 r., II SA/Wa 621/05, LEX nr 74697) albo ze stanowiska w administracji rządowej (uchwała SN z dnia 10 maja 2007 r., III PZP 2/07, LEX nr 249125).

Podsumowanie:

Przedmiotową uchwałę winno poprzedzać rzetelne i merytoryczne zapoznanie się radnych z argumentacją 2 stron tj. pracodawcy i radnego – pracownika.

RADCA PRAWNY

Kamil Szyposzyński
KO-726