

**Uchwała Nr 246/XXXVI/2016**

**Rady Miasta Ostrołęki**

**z dnia 19 grudnia 2016 r.**

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną  
do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

Na podstawie art.18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz 718 ze zm.) Rada Miasta Ostrołęki uchwala, co następuje:

§ 1.

1. Rada Miasta Ostrołęki udziela odpowiedzi na skargę Ostrołęckiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Ostrołęce na uchwałę Nr 165/XXIII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie niewyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Dariuszowi Arturowi Bralskiemu, wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady Miasta  
Ostrołęki**

**Jerzy Grabowski**

Załącznik do uchwały Nr 246/XXXVI/2016  
Rady Miasta Ostrołęki z dnia 19 grudnia 2016 r.

Ostrołęka, dnia 19 grudnia 2016 r.

**Do**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

**w Warszawie**

**ul. Jasna 2/4**

**00-013 Warszawa**

**Skarżący: Ostrołęcka Spółdzielnia Mieszkaniowa**

**ul. gen. J. Hallera 13,**

**07-410 Ostrołęka**

**Organ: Rada Miasta Ostrołęki**

**Pl. Gen. J. Bema 1**

**07-400 Ostrołęka**

### **Odpowiedź na skargę**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016r. poz.718, ze zm.) przekazuje się skargę Ostrołęckiej Spółdzielni Mieszkaniowej na uchwałę Nr 165/XXIII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2016r. w sprawie niewyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Dariuszowi Arturowi Bralskiemu i wnosi się o oddalenie skargi.

### **Uzasadnienie**

Skarżąca Ostrołęcka Spółdzielnia Mieszkaniowa wniosła o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr 165/XXIII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2016r. w sprawie

niewyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy radnemu Dariuszowi Arturowi Bralskiemu oraz zasądzenie od organu administracyjnego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, w postaci art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446, ze zm.), poprzez dokonanie jego błędnej wykładni i niewłaściwe uznanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego, że dyspozycja w/w przepisu prawa pozostawia radzie miasta swobodę decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, czy też zmiany obowiązujących go warunków pracy i płacy bez względu na okoliczności, które pracodawca wskazuje jako powód złożenia radnemu wypowiedzenia warunków pracy i płacy.

W ocenie skarżącej zaskarżona uchwała została wydana z rażącym naruszeniem art. 25 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazuje skarżąca, rzeczywistym powodem planowanego wypowiedzenia radnemu dotychczasowych warunków pracy i płacy było odwołanie go z funkcji członka zarządu Ostrołęckiej Spółdzielni Mieszkaniowej. W związku z powyższym zaproponowano radnemu powrót na poprzednio zajmowane stanowisko – dozorca w Zakładzie Remontowo-Budowlanym OSM w Ostrołęce, co wiązało się również z ustaleniem wysokości jego wynagrodzenia w sposób adekwatny do nowego zakresu obowiązków pracowniczych.

Przyczyny odwołania radnego z funkcji członka zarządu (szczegółowo określone w uzasadnieniu uchwały Nr 20/06/2015 Rady Nadzorczej Ostrołęckiej Spółdzielni Mieszkaniowej z dnia 30 czerwca 2015r.) dotyczyły wielokrotnego ciężkiego naruszenia przez radnego podstawowych, wewnętrznych przepisów spółdzielni oraz prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie dbałości o dobro i mienie spółdzielni.

Zdaniem skarżącej w tej sytuacji brak było ustawowych przesłanek do podjęcia przez radę miasta zaskarżonej uchwały, w której powołując się na art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, odmówiła wyrażenia zgody na wypowiedzenie radnemu warunków pracy i płacy, a tego rodzaju działanie należy uznać za rażące naruszenie literalnej treści art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie skarżącej, powody, które legły u podstaw odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków płacy i pracy radnego są całkowicie oderwane od treści art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarzucono radzie miasta bezprawną próbę ingerowania w wewnętrzną działalność spółdzielni, w szczególności próbę rozciągnięcia kompetencji nadzorczych rady miasta na

politykę kadrową i zasadę swobodnego nawiązywania i ustalania przez strony treści stosunków pracy, oraz dowolność decyzji w tym zakresie.

Zdaniem rady miasta zarzuty skarżącej nie znajdują uzasadnienia.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446, ze zm.) 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. Analogiczne regulacje znajdują się w art. 22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016r. poz. 814, ze zm.) oraz w art. 27 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016r. poz. 486, ze zm.). Przepisy te w praktyce budzą wątpliwości interpretacyjne.

Dużą rolę w odczytaniu treści tych przepisów odegrało orzecznictwo sądowe.

Trafnie podnosi się w orzecznictwie i doktrynie, że ochrona trwałości stosunku pracy pracownika – radnego rozciąga się także na warunki pracy i płacy. Wskazuje się, że odmówienie organowi stanowiącemu prawa do wypowiedzenia się w przedmiocie zmiany warunków płacy bądź pracy radnego oznaczałoby, że istnieje możliwość obchodzenia omawianej normy prawnej zakazującej rozwiązywania stosunków pracy radnych. Gdyby bowiem organ stanowiący nie wyraził zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego, pracodawca mógłby w sposób rażąco niekorzystny dla radnego zmienić jego dotychczasowe warunki pracy bądź płacy. (wyrok SN z dnia 14 lutego 2001r. I PKN 250/00, wyrok SN z dnia 2 września 2003r. I PK 338/02, wyrok SN z dnia 17 września 2007r. III PK 36/07).

W wyroku z dnia 12 października 1990r. SA/Lu 663/90 Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, iż „Wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub jej odmowa (art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze powyższej ustawy) pozostawione jest uznaniu rady gminy, a okoliczności rozwiązania tego stosunku, wskazane w piśmie pracodawcy, podlegają jej ocenie.”.

W wyroku z dnia 11 lipca 2006r. I PK 9/06 Sąd Najwyższy wskazał, iż „Stanowisko rady powiatu w kwestii zgłoszonego przez pracodawcę zamiaru rozwiązania z radnym stosunku pracy (art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (jednolity tekst Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) jest uzależnione od przyczyn, które je uzasadniają tylko w tym sensie, że w przypadku, gdy przyczyny te wiążą się ze zdarzeniami związanymi z wykonywaniem mandatu, rada ma obowiązek odmówienia zgody; w przypadkach, w których takiego związku nie ma, wyrażenie zgody lub jej odmowa zostały pozostawione jej uznaniu.”.

W wyroku z dnia 17 września 2007r. III PK 36/07 Sąd Najwyższy przyjął, iż „Wyrażenie zgody przez radę gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem tej tylko sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.”.

W wyroku z dnia 11 grudnia 2007r. I PK 152/07 Sąd Najwyższy podkreślił, iż „Przepis art. 25 ust. 2 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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.”.

W wyroku z dnia 18 września 2008r. I OSK 952/08 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż „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 art. 25 ust. 2 u.s.g. nie można natomiast 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.”.

W wyroku z dnia 27 sierpnia 2010r. II OSK 1074/10 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż „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.”.

W świetle powyższych poglądów judykatury, które rada miasta podziela w całości, nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącej, iż jeśli organ jednostki samorządu terytorialnego ustali, że pracodawca zamierza rozwiązać stosunek pracy radnego wskutek okoliczności, które nie są zdarzeniami związanymi z wykonywaniem przez radnego mandatu, to rada miasta nie ma prawa odmówić zgody na rozwiązanie tego stosunku pracy. Stanowisko rady w tym zakresie podziela także Wojewoda Mazowiecki ( pismo LEX – O.40.24.2016.EB z dnia 6 maja 2016r.).

W okolicznościach niniejszej sprawy, jak się wydaje, umknęło uwadze skarżącej, iż instytucja wypowiedzenia warunków pracy i płacy jest czynnością prawną o charakterze złożonym. Z przepisu art. 45 § 1 k.p. wynika, że wypowiedzenie definitywne umowy o pracę musi być uzasadnione. Na mocy art. 42 § 1 k.p. odpowiednio odnosi się to do wypowiedzenia zmieniającego. Według ustalonych poglądów judykatury i doktryny odpowiednie stosowanie art. 45 § 1 k.p. do wypowiedzenia zmieniającego polega na ocenie zasadności nie tylko w odniesieniu do samego wypowiedzenia umowy, ale także wobec drugiego elementu tej czynności prawnej czyli w stosunku do oferty nowych warunków umowy.

Dla oceny zasadności wypowiedzenia warunków pracy i płacy należy wziąć pod uwagę zarówno przyczyny leżące u podstaw wypowiedzenia jak i adekwatność nowych warunków do kwalifikacji i możliwości pracownika oraz możliwości pracodawcy w aspekcie prawidłowego ustawienia i wykorzystania kadry pracowniczej. Trafnie przyjmuje się, iż za nieuzasadnione należy uznać wypowiedzenie, które jest sprzeczne z celem wypowiedzenia zmieniającego. Celem takiego wypowiedzenia jest doprowadzenie do właściwego i racjonalnego wykorzystania kadry pracowniczej, zgodnie z kwalifikacjami i możliwościami tej kadry. Sprzeczne z tym celem będzie takie wypowiedzenie, które w istocie zmierza do pozbycia się pracownika bez istotnej ku temu przyczyny (Kodeks pracy, Komentarz pod redakcją prof. W. Muszalskiego, 7.wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, str. 152-153).

W przedmiotowej sprawie rada miasta nie kwestionuje decyzji o odwołaniu radnego z funkcji zastępcy prezesa spółdzielni. W jej ocenie zaproponowane radnemu przez skarżącą nowe warunki pracy i płacy są krzywdzące. Pracodawca (skarżąca) nie wykazał w sposób dostateczny braku możliwości zatrudnienia radnego na innym stanowisku uwzględniającym jego wyższe wykształcenie i wieloletnie doświadczenie zawodowe. Zdaniem rady, pracodawca powinien dołożyć szczególnych starań celem zapewnienia pracownikowi (radnemu) pracy na innym odpowiednim stanowisku pracy, czego nie uczynił.

Mając powyższe na uwadze skarga nie znajduje uzasadnienia i winna być oddalona.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi na skargę,
- 2) akta sprawy.