



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Joanna Brzezińska
Sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz
Sędzia WSA Jarosław Wichrowski (spr.)

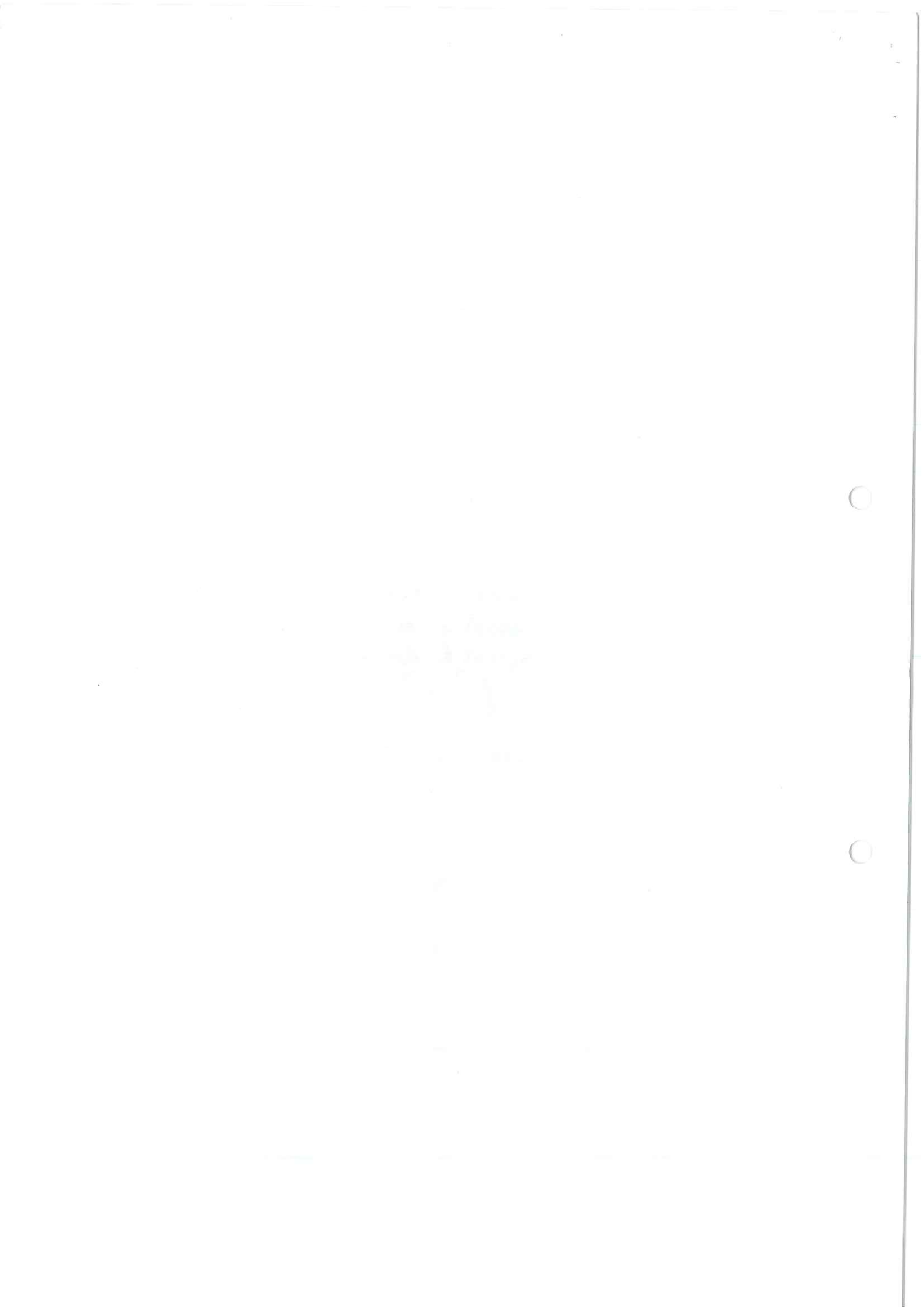
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Mondelez Polska sp. z o.o. w Warszawie
na uchwałę Rady Miasta Włocławek
z dnia 21 czerwca 2022 r. nr XLIX/89/2022
w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Miasta Włocławek na rzecz Mondelez Polska sp. z o.o. w Warszawie kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy


Jakub Jagodziński



Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 2 lipca 2019 r. Mondelez Polska Spółka z o.o. w Warszawie (dalej określana jako Spółka lub Skarżąca) zwróciła się do Rady Miasta Włocławek o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym Arkadiuszem Piaseckim (dalej określany jako Uczestnik).

Uchwałą nr XLIX/89/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. Rada Miasta Włocławek odmówiła wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z Uczestnikiem.

W uzasadnieniu uchwały, wskazano, że wykonując wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie sygn. akt III OSK 3615/21, wniosek został skierowany do Komisji Porządku Prawnego i Publicznego Rady Miasta. W piśmie z 15 czerwca 2022 r. Spółka nie wskazała nowych okoliczności uzasadniających wystąpienie o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z Uczestnikiem, z kolei we wniosku z 2 lipca 2019 r. jako przyczynę rozwiązania umowy o pracę wskazano brak poprawy w sposobie pracy i brak widocznej poprawy na poziomie oczekiwanych kompetencji, co nie pozwala na realizację współpracy z klientami na oczekiwanym poziomie. Pomimo tak sformułowanego zarzutu Spółka poinformowała, że Uczestnik w latach 2015, 2016 i 2017 spełniał oczekiwania firmy w zakresie kompetencji na stanowisku przedstawiciela handlowego, dopiero ocena pracy za rok 2018 wskazuje na niespełnianie oczekiwań pracodawcy w obszarze realizowanych zadań. Uczestnik jest radnym Rady Miasta Włocławek od 19 listopada 2018 r.

W trakcie posiedzenia Komisji Porządku Prawnego i Publicznego w dniu 20 czerwca 2022 r. Uczestnik wyjaśnił, że jest zatrudniony w Spółce od 1 kwietnia 2002 r., na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, na stanowisku przedstawiciela handlowego. Negatywne uwagi pracodawcy, odnoszące się do oceny pracy, rozpoczęły się w chwili powierzenia mu funkcji radnego. Wcześniej, przez okres 15 lat, pracodawca nie wnosił zastrzeżeń do sposobu wykonywania przez niego obowiązków. Wyniki sprzedaży realizowanej przez niego utrzymują się na tym samym poziomie, a jego praca nie uległa pogorszeniu. Nigdy nie otrzymał kary porządkowej, uzyskuje premie kwartalne. Od chwili, kiedy został radnym, pracodawca utrudnia mu sprawowanie tej funkcji, przejawia się to między innymi w sugestjach, aby na czas pracy wynikający ze sprawowania mandatu radnego znalazł sobie zastępstwo, a także w obowiązku wysyłania pracodawcy zawiadomień o terminach pracy komisji oraz dodatkowo przedkładania zaświadczeń o faktycznej pracy radnego na rzecz komisji i Rady Miasta Włocławek. Na okoliczność złożonych wyjaśnień Uczestnik przedłożył

Komisji korespondencję e-mail z pracodawcą oraz kserokopię zaświadczeń wydanych przez Biuro Rady Miasta Urzędu Miasta Włocławek.

Przepis art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera normę nakazującą pracodawcy uzyskanie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Tym samym ustawodawca powierzył radzie funkcję kontrolną uprawniającą w tym zakresie do ingerencji w indywidualny stosunek pracy łączący pracodawcę z pracownikiem. W ten sposób przyznał pracownikom-radnym szczególną ochronę, której celem jest zapewnienie radnemu swobody w wykonywaniu mandatu (uchwała SN w sprawie I PZP 55/92). Treść cyt. przepisu wskazuje, że wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa są pozostawione uznaniu rady gminy, z tym że w sytuacji, gdy dojdzie ona do przekonania, że podstawą zwolnienia są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy jest obowiązana odmówić wyrażenia zgody. Przepisu nie można interpretować w ten sposób, że rada gminy musi wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli pracodawca nie stawia zarzutów związanych z wykonywaniem mandatu radnego (tak NSA w wyroku w sprawie II OSK 952/08). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 7.10.2020 r. w sprawie II PK 145/19), sformułował tezę, że przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. 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.

Ustalony w toku postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez Komisję Porządku Prawnego i Publicznego stan faktyczny, w szczególności dłużejletnia praca Uczestnika, która nie budziła ze strony pracodawcy zastrzeżeń do chwili jego wyboru na funkcję radnego, brak kar porządkowych, przyznawanie premii, nieuzasadnione zwiększenie wymagań formalnych dotyczących usprawiedliwiania nieobecności w związku z pełnieniem przez pracownika funkcji radnego pozwala Radzie Miasta przyjąć, że zamiar wypowiedzenia umowy o pracę pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego.

NSA w wyroku z 29.09.2020 r. uznał, że rada nie ma obowiązku zbierania danych o rzeczywistych przyczynach zamiaru pracodawcy, natomiast jej ocena powinna zostać

dokonana przez pryzmat wszystkich znanych okoliczności oraz mieć poparcie w zasadach logiki i doświadczenia życiowego. Rada Miasta Włocławek, kierując się powyższymi zasadami, uznała, że dla przeciętnego pracodawcy korzystniejsze jest zatrudnienie pracownika nie obciążonego innymi niż pracownicze obowiązki, tym bardziej, że zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy”.

Rada Miasta uznała, że pracodawca we wniosku z 2 lipca 2019 r. nie wykazał rzeczywistych i konkretnych przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę.

Spółka złożyła skargę na ww. uchwałę, zarzucając jej:

1. istotne naruszenie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek polegające na podjęciu uchwały bez uprzedniego zaopiniowania jej projektu przez Prezydenta Miasta, pomimo że obowiązek takiego zaopiniowania wynika z § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek, co jest równoznaczne z podjęciem uchwały z naruszeniem prawa;
2. brak dokonania wszechstronnego zbadania okoliczności faktycznych sprawy oraz rzetelnego, obiektywnego i wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego sprawy, przejawiające się w szczególności:
 - a. w całkowitym pominięciu przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy wskazanych przez Skarżącą przyczyn, dla których pracodawca zamierza wypowiedzieć Uczestnikowi umowę o pracę, podanych we wniosku z 2 lipca 2019 r. oraz wskazanych w nim okoliczności;
 - b. w dokonaniu ustaleń faktycznych jedynie w oparciu o wyjaśnienia Uczestnika, z całkowitym pominięciem twierdzeń Skarżącej i podanych przez nią okoliczności (w szczególności we wniosku z 2 lipca 2019 r.);
 - c. w niewyczerpującym zbadaniu, czy podstawą do rozwiązania umowy o pracę z radnym są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, czy też zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem mandatu i w konsekwencji błędne ustalenie, że przyczyną wypowiedzenia radnemu umowy o pracę są zdarzenia związane z wykonywaniem przez niego mandatu, podczas gdy wszechstronna analiza wszystkich okoliczności sprawy, w tym okoliczności wskazanych przez Skarżącą (w piśmie z 2.07.2019 r.) prowadzi do wniosku, że przyczyną zamiaru zakończenia stosunku pracy z radnym była wyłącznie negatywna ocena jakości pracy pracownika poczynsży od 2015 r., która pomimo stosowanych planów naprawczych i innych działań nie ulegała

poprawie, a wręcz uległa pogorszeniu, a więc zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem mandatu przez radnego;

2. brak merytorycznego ustosunkowania się przez organ w uzasadnieniu uchwały do przyczyn planowanego wypowiedzenia Uczestnikowi umowy o pracę wskazanych przez pracodawcę we wniosku z 2 lipca 2019 r., co czyni uchwałę wadliwą i niepoddającą się kontroli, bowiem stronom nie są znane motywy, dla których przyczyny wypowiedzenia wskazane przez pracodawcę w piśmie z 2 lipca 2019 r. oraz podane w nim okoliczności nie zostały wzięte pod uwagę przez organ, podczas gdy organ ma obowiązek nie tylko wszechstronnego zbadania okoliczności i ustalenia stanu faktycznego sprawy w sposób rzetelny i obiektywny, ale również przy dokonywaniu tych ustaleń ma obowiązek odnieść się do wskazanych przez pracodawcę przyczyn planowanego wypowiedzenia umowy oraz do wykazania, dlaczego ewentualnie nie uznaje przyczyn wskazanych przez pracodawcę i dlaczego odmawia zgody na wypowiedzenie umowy o pracę z radnym;

3. błędne dokonanie ustaleń faktycznych na podstawie korespondencji e-mailowej, kserokopii zaświadczeń wydanych przez Biuro Rady Miasta Urzędu Miasta Włocławek przedstawionej przez Uczestnika oraz jego wyjaśnień dotyczących faktów mających miejsce po lipcu 2019 r., a więc po złożeniu przez pracodawcę wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę, podczas gdy organ powinien badać okoliczności faktyczne dotyczące wniosku złożonego przez pracodawcę, a więc wyłącznie z okresu sprzed złożenia wniosku pracodawcy;

4. błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonej uchwały polegający na błędnym ustaleniu, że:

a) przed objęciem przez Uczestnika funkcji radnego pracodawca nie kierował w stosunku do niego zarzutów związanych z jakością wykonywanej pracy i jego praca nie budziła zastrzeżeń pracodawcy, podczas gdy z wniosku Skarżącej o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym (a także z innych pism zgromadzonych w sprawie, w tym z pisemnych wyjaśnień Uczestnika z 25 lipca 2019 r.) jednoznacznie wynika, że pracodawca kierował do pracownika uwagi dotyczące jakości jego pracy, informował go o obszarach pracy wymagających poprawy, podejmował działania naprawcze co najmniej od 2015 r., a więc na długo przed objęciem przez Uczestnika mandatu radnego;

b) Skarżąca poinformowała organ, że Uczestnik w latach 2015, 2016 i 2017 spełniał oczekiwania firmy w zakresie kompetencji na stanowisku przedstawiciela handlowego, a dopiero ocena pracy za rok 2018 wskazuje na niespełnianie oczekiwań pracodawcy w

obszarze realizowanych zadań, a w konsekwencji przyjęcie, że negatywne uwagi pracodawcy odnoszące się do oceny pracy rozpoczęły się w chwili powierzenia Uczestnikowi funkcji radnego, podczas gdy z wniosku Skarżącej o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym (a także z innych pism zgromadzonych w sprawie, w tym z pisemnych wyjaśnień Uczestnika z 25 lipca 2019 r.) jednoznacznie wynika, że Skarżąca twierdzi, iż wyniki pracy Uczestnika były niewystarczające już od 2015 r. i pomimo podejmowanych środków naprawczych nie ulegały poprawie, a wręcz ulegały pogorszeniu;

c) Skarżąca w sposób nieuzasadniony zwiększyła wymagania formalne dotyczące usprawiedliwiania nieobecności w związku z pełnieniem przez Uczestnika funkcji radnego, podczas gdy pracodawca w sposób całkowicie usprawiedliwiony i zgodny z prawem dokonywał czynności związanych z kontrolowaniem i ewidencjonowaniem czasu pracy Uczestnika i jego usprawiedliwionych nieobecności, prosząc Uczestnika o przedstawianie dokumentów potwierdzających fakt uczestnictwa pracownika w pracach organów samorządowych, korzystając tym samym z uprawnień (ale także wykonując obowiązki) pracodawcy,

- co skutkowało błędnym uznaniem, że podstawą rozwiązania stosunku pracy z Uczestnikiem są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu i odmówieniem zgody na rozwiązanie umowy o pracę z Uczestnikiem;

5. dokonanie błędnych ustaleń, jakoby brak stosowania przez pracodawcę wobec Uczestnika kar porządkowych, przyznawanie premii radnemu i wymaganie przez pracodawcę od radnego potwierdzania udziału w pracach organów gminy świadczą o tym, że zamiar wypowiedzenia umowy o pracę z radnym pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu argumentacji Skarżącej i wskazanych przez nią przyczyn, faktów dotyczących złej pracy radnego poczynszy od 2015 r., stosowanych planów naprawczych i innych działań zmierzających do poprawy jakości pracy radnego, które jednoznacznie wskazywały na to, że zamiar wypowiedzenia umowy o pracę z radnym nie pozostaje w związku z wykonywaniem mandatu radnego;

6. istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędne zastosowanie polegające na nieuzasadnionej odmowie udzielenia zgody na rozwiązanie z Uczestnikiem umowy o pracę, pomimo że z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że podstawą rozwiązania umowy o pracę wskazaną przez Skarżącą nie były zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego

mandatu, a zatem Rada Miasta była zobowiązana do wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym;

7. istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędne uznanie, że w przypadku ustalenia przez radę gminy, iż podstawą rozwiązania umowy o pracę z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy lub odmowa są pozostawione uznaniu rady gminy, podczas gdy w takim przypadku rada gminy jest zobowiązana do wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym, a prawo do odmowy wyrażenia zgody dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu;

8. istotne naruszenie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędne uznanie, że organ jest uprawniony do badania, czy przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę z pracownikiem wskazana przez pracodawcę jest przyczyną rzeczywistą i konkretną i w konsekwencji błędne i całkowicie nieuprawnione uznanie przez organ, że we wniosku z 2 lipca 2019 r. Skarżąca nie wskazała rzeczywistych i konkretnych przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę, podczas gdy uprawnienie do badania wskazanych okoliczności należy wyłącznie do właściwości sądów powszechnych (sądu pracy), a organ uprawniony jest jedynie do zbadania, czy przyczynami planowanego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem - radnym są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu swego stanowiska wskazał, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek, że jest on chybiony. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Z kolei w myśl § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek projekt uchwały przedłożony Radzie (Miasta) przez Przewodniczącego, Komisje, Kluby lub radnego opiniowany jest przez Prezydenta Miasta. Dokonując wykładni przywołanego przepisu Statutu, nie wolno pominąć jego umiejscowienia. § 72 Statutu dotyczy inicjatywy uchwałodawczej będącej prawem przygotowania, a następnie wnoszenia pod obrady projektów uchwał organu stanowiącego. Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o

samorządzie gminnym prawo to przysługuje przede wszystkim organowi wykonawczemu gminy. Dodatkowo, na mocy art. 230 ust. 1 oraz art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) organowi wykonawczemu gminy przysługuje wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu: uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany; uchwały budżetowej oraz jej zmiany; uchwały o prowizorium budżetowym. Poza przywołanymi wyżej przypadkami treść art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza inicjatywy uchwałodawczej radnych działających samodzielnie lub in gremio, jednakże radny nie może zgłosić projektu uchwały dotyczącego spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów. Podobnie ocenić należy sytuację, gdy obowiązujące przepisy nie pozostawiają wątpliwości, że przygotowanie oraz procedowanie uchwały należy do wyłącznej kompetencji radnych (komisji, rady), a nie organu wykonawczego. Nie budzi wątpliwości, że taki właśnie charakter ma art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jako przepis ustrojowy, tj. odnoszący się wprost do kwestii składu rady gminy. W kontekście powyższego, przyznanie jakichkolwiek kompetencji w procesie przygotowania przedmiotowej uchwały organowi wykonawczemu gminy uznać należy za nieuprawnione. Opiniowanie uchwał, o którym mowa w § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek, dotyczy wyłącznie aktów dotyczących kompetencji Prezydenta, tymczasem wykonanie zaskarżonej uchwały nie mogło być powierzone i nie zostało powierzone Prezydentowi Miasta Włocławek, jako nie pozostające w żadnym zakresie we właściwości organu wykonawczego gminy.

Odnosząc się do zarzutu braku wszechstronnego zbadania okoliczności faktycznych sprawy oraz rzetelnego, obiektywnego i wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego, nadto dania wiary dowodom przedstawionym przez radnego i rzekomego pominięcia dowodów i argumentów przedstawionych przez Skarżącą, organ wskazał na okoliczności podniesione w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Wniosek o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy został skierowany do Komisji Porządku Prawnego i Publicznego celem przeprowadzenia postępowania w zakresie badania wszystkich istotnych okoliczności i wypracowanie opinii w sprawie. W piśmie z 15 czerwca 2022 r. Skarżąca nie wykazała nowych okoliczności uzasadniających wnioski, zatem organ opierał się na treści wniosku złożonego 2 lipca 2019 r. Mimo tak sformułowanego zarzutu Skarżąca poinformowała, że Uczestnik w latach 2015, 2016 i 2017 spełniał oczekiwania firmy w zakresie kompetencji na stanowisku przedstawiciela handlowego, a dopiero ocena pracy za rok 2018 wskazuje na niespełnienie oczekiwań pracodawcy. Istotnym faktem jest, że Uczestnik jest radnym od 19 listopada 2018 r.

W trakcie posiedzenia Komisji Porządku Prawnego i Publicznego 20 czerwca 2022 r. Uczestnik wyjaśnił, że jest zatrudniony w Spółce od 1 kwietnia 2002 r. na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, na stanowisku przedstawiciela handlowego. Negatywne uwagi pracodawcy, odnoszące się do oceny pracy, rozpoczęły się w chwili wyboru Uczestnika na funkcję radnego. Wcześniej, przez okres 15 lat, pracodawca nie wnosił zastrzeżeń do sposobu wykonywania przez niego obowiązków. Wyniki sprzedaży realizowanej przez radnego utrzymują się na tym samym poziomie, a jego praca nie uległa pogorszeniu. Nigdy nie otrzymał kary porządkowej, uzyskuje premie kwartalne. Od chwili, kiedy został radnym, pracodawca utrudnia mu sprawowanie tej funkcji, przejawia się to między innymi w sugestjach, aby na czas pracy wynikający ze sprawowania mandatu radnego znalazł sobie zastępstwo, a także w obowiązku wysyłania pracodawcy zawiadomień o terminach pracy komisji oraz dodatkowo przedkładania zaświadczeń o faktycznej pracy radnego na rzecz komisji i Rady Miasta Włocławek. Na okoliczność złożonych wyjaśnień Uczestnik przedłożył komisji korespondencję e-mail z pracodawcą oraz kserokopie zaświadczeń wydanych przez Biuro Rady Miasta Urzędu Miasta Włocławek.

Rada obszernie uzasadniła swoje stanowisko, wskazując motywy podjętej w dniu 21 czerwca 2022 r. decyzji. Nie znajduje zatem potwierdzenia sformułowany w skardze zarzut braku właściwego uzasadnienia uchwały. Swoje ustalenia Rada Miasta Włocławek poczyniła w oparciu o przedłożone przez pracodawcę i radnego dokumenty oraz złożone przez nich wyjaśnienia. Wbrew twierdzeniom Skarżącej przedłożony przez zainteresowane strony materiał dowodowy był spójny i nie pozostawiał wątpliwości co do rzeczywistych intencji pracodawcy. Nie sposób uznać, by organ pominął w swoich analizach przyczyny, które w ocenie pracodawcy uzasadniały wniosek o zgodę na rozwiązanie pracy z radnym - organ uznał, że nie są to przyczyny prawdziwe. Załączone do skargi formularze oceny rocznej i rozwoju pracownika, sporządzone w latach 2019, 2020, 2021 wyłącznie potwierdzają tezę, że negatywna ocena pracy radnego, który świadczył pracę na rzecz Spółki od 2002 r., „ugruntowała się” dopiero po wyborze Uczestnika na radnego. W świetle doświadczenia życiowego nie sposób przyjąć, by pracodawca niezadowolony z jakości świadczonej przez radnego pracy tolerował jego obecność w swej strukturze przez ponad 15 lat. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie II OSK 2620/20 zawarł następującą tezę: „Sformułowany w art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązek rady gminy odmowy zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie może być rozumiany w taki sposób, że rada może odmówić

wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym tylko wtedy, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W sytuacji opisanej w tym przepisie rada powinna (musi) odmówić wyrażenia zgody, co nie oznacza wcale, że w innych sytuacjach nie może tej zgody odmówić. Wprost przeciwnie. Decyzję o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym pozostawiono dyskrecjonalnej ocenie samej rady, która swobodnie decyduje, czy zgody takiej udzielić, czy też nie. Tylko w jednej sytuacji, opisanej w art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, rada nie może swobodnie decydować o wyrażeniu albo niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, lecz musi odmówić udzielenia tej zgody. We wszystkich pozostałych sytuacjach swobodna uznaniowa decyzja należy tylko do niej”. Z kolei Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 7.10.2020 r., sygn. II PK 145/19, zauważył: „Przepis art. 25 ust. 2 ustawy 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”. Pomijając fakt, że w świetle prezentowanego wyżej stanowiska sądów rada gminy uprawniona jest de facto do swobodnej i uznaniowej decyzji, to nie ulega wątpliwości, że w kontekście doświadczenia życiowego i zasad logicznego rozumowania trudno doszukiwać się przypadku w próbie rozwiązania przez Skarżącą stosunku pracy z radnym dopiero w chwili objęcia przez Uczestnika ww. funkcji.

Chybiony i sprzeczny z załączonym do skargi materiałem dowodowym (Spółka załącza do skargi formularze ocen rocznych pracownika za lata 2019-2021) jest również zarzut uwzględnienia przez Radę Miasta wniosków dowodowych zgłoszonych przez Uczestnika, a odnoszących się do faktów, które miały miejsce po lipcu 2019 r., a więc po złożeniu przez pracodawcę wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę. Rada, dokonując analiz, brała pod uwagę całość materiału dowodowego zgromadzonego do chwili podjęcia uchwały, tym bardziej że przekazane przez radnego dowody w sposób oczywisty ilustrowały stosunek pracodawcy do pracownika. W ocenie Rady Spółka ma prawo żądać odpowiedniego dokumentowania przez Uczestnika faktu realizowania czynności związanych ze sprawowaną funkcją, tym niemniej w świetle

przedłożonych przez niego dowodów, zwłaszcza wiadomości e-mail, wielokrotne żądanie potwierdzenia tych samych czynności świadczy w najlepszym przypadku o swoistej nadgorliwości pracodawcy, ostrożnie założyć można jednak, że powyższe świadczy może o presji wywieranej na pracowniku, tym bardziej że częstokroć zgoda pracodawcy na udział w czynnościach związanych ze sprawowaniem funkcji radnego udzielana była na krótko przed posiedzeniem organu czy dyżurem radnego. Organ nie podziela również stanowiska Skarżącej, jakoby zakres czynności związanych ze sprawowaniem funkcji radnego, uprawniających do zwolnienia przez pracodawcę od świadczenia pracy, należało rozumieć wąsko - tezy takiej nie sposób wywieść z treści art. 25 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

WSA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku w sprawie III SA/Łd 841/17 słusznie wywodzi, że celem przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym ochrony jest zapewnienie radnemu swobody w wykonywaniu mandatu, a nie tworzenie szczególnych przywilejów w zakresie trwałości stosunku pracy. Stąd też z pewnością odmowa wyrażenia zgody jest uzasadniona nawet, jeśli zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego nie wprost były 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. Podzielając powyższe zapatrywania Sądu, organ stwierdził, że dowody zgromadzone w sprawie dawały uzasadnioną podstawę do przyjęcia przez Radę Miasta Włocławek zaskarżonej uchwały, tym samym skarga jako nieuzasadniona winna być przez Sąd oddalona w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga była zasadna.

Stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z zm., dalej powoływana jako usg), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Bezspornie zaskarżona uchwała narusza interes prawny Spółki, zatem skarga podlegała rozpoznaniu.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej powoływana jako „ppsa”), sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z

naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 usg). Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 zd. 1 usg, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 usg). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W ocenie Sądu w pierwszej kolejności należało uznać za zasadne zarzuty skargi sprowadzające się do stwierdzenia, że Rada nie dokonała prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, co następnie przełożyło się na to, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala na jej zweryfikowanie.

W tym miejscu trzeba wskazać, że wprawdzie w naszym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powiatu powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności (zob. wyrok WSA w Krakowie w sprawie III SA/Kr 998/07, LEX nr 519152). W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji

prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji" (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że "w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej" (por. wyroki NSA w sprawach II OSK 410/06, II OSK 1468/08, LEX 490933, II OSK 2420/10, LEX nr 1071215, II OSK 1824/08, LEX nr 597395). Należy zatem przyjąć, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały, jak również jego nienależyte sporządzenie, może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia. Zwłaszcza dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej.

Dodatkowo należy odwołać się do wyroku NSA wydanego w sprawie III OSK 3615/21 (mocą którego uchylono poprzednią uchwałę Rady Miasta Włocławek odmawiającą zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym), gdzie wskazano, że „uzasadnienie uchwały w sprawie 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 gminy 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". Zarówno organ, jak i Sąd, byli związani tym poglądem stosownie do treści art. 153 ppsa.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 usg, który stanowił materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały „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.”.

Na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że zaskarżona uchwała zawiera co prawda uzasadnienie, tym niemniej jego treść, jak również inne dokumenty znajdujące się w aktach sprawy, nie pozwalają na jej skontrolowanie przez Sąd w kontekście treści cyt. art. 25 ust. 2 usg. W szczególności nie zostało wyjaśnione w uzasadnieniu uchwały, jak również nie wynika w jednoznaczny sposób z akt sprawy, jaka była rzeczywista ocena pracy Uczestnika przez Spółkę. W treści protokołu posiedzenia Komisji Porządku Prawnego i Publicznego Rady Miasta Włocławek nr 7/2022 z 20.06.2022 r. znajduje się jedynie zapis, że radny „dokonał wyjaśnienia względem oznakowania zawartego w przedstawionym arkuszu ocen”, jednakże brak jest dalszych informacji w tym zakresie, które pozwoliłyby na zweryfikowanie tej kwestii przez Sąd. Co prawda Skarżąca w obszernym uzasadnieniu skargi wskazuje na sposób oceny Uczestnika, jednak zastosowane w formularzach ocen oznaczenia literowe nie zostały w żaden sposób opisane, zatem nie można ustalić w oparciu one podstawowej okoliczności dla prawidłowego rozpoznania niniejszej sprawy. Powyższe powoduje zatem, że nie jest możliwe ustalenie, jaka była ocena pracy Uczestnika przez Spółkę począwszy od 2015 r., tj. od momentu, jak konsekwentnie podnosi Skarżąca, kiedy jakość pracy Uczestnika ulegała pogorszeniu.

Wskazać ponadto należy, że Rada nie odniosła się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do podnoszonych przez Spółkę konsekwentnie w toku całego postępowania twierdzeń, że zastrzeżenia co do pracy Uczestnika zaczęły się pojawiać od 2015 r. Jednak, aby to ustalić, konieczne jest wyjaśnienie, o czym mowa była wyżej, treści formularzy ocen pracy Uczestnika.

Nie można zgodzić się z poglądem organu, że brak możliwości ustalenia (w ocenie organu) rzeczywistej przyczyny chęci rozwiązania umowy o pracę z radnym pozwalał mu na odmówienie takiej zgody. W uzasadnieniu uchwały wskazano bowiem, że Rada Miasta uznała, iż Skarżąca we wniosku z 2 lipca 2019 r. nie wykazała rzeczywistych i konkretnych przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę Uczestnikowi. Jak słusznie podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, szczególna ochrona

przysługująca radnemu na podstawie przepisów uzależniających rozwiązanie z nim stosunku pracy od zgody rady dotyczy jedynie sytuacji, w których rozwiązanie z nim stosunku pracy związane jest z wykonywaniem przez niego mandatu. W przypadku zaś, gdy taki związek nie istnieje, rada nie może zatem odmówić zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy (tak słusznie wyrok WSA w Gdańsku w sprawie II SA/Gd 490/22). Łączne zastosowanie dyrektyw wykładni językowej i systemowej do obu zdań przepisu art. 25 ust. 2 usg prowadzi do wniosku, że rada gminy ma obowiązek udzielić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w każdym przypadku, za wyjątkiem sytuacji gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są okoliczności związane z wykonywaniem mandatu radnego (wyrok NSA w sprawie III OSK 4443/21). Skoro celem regulacji art. 25 ust. 2 usg jest zapewnienie radnemu swobodnego sprawowania mandatu, a nie zabezpieczenie go przed utratą pracy, to rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie wyrażenia zgody na zwolnienie, nie powinna ingerować w prawo pracodawcy do "rozstania" się z pracownikiem, gdy ma to uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym i nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu (wyrok WSA w Warszawie w sprawie II SA/Wa 836/22).

Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nie wskazano na jakąkolwiek okoliczność uzasadniającą twierdzenie, że podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, wskazując na to, że pracodawca nie wykazał rzeczywistych i konkretnych przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę. Natomiast wnioski wysnute jedynie na podstawie dokumentów (nota bebe bez wskazania konkretnych dokumentów, które uzasadniałyby twierdzenia Rady, co powoduje, że ich ocena wymyka się ocenie Sądu), pochodzących już z okresu po złożeniu wniosku przez Spółkę, nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla uznania, że zaskarżona uchwała nie została wydana z istotnym naruszeniem przepisów uzasadniających stwierdzenie jej nieważności.

Powyższe uchybienia organu niewątpliwie stanowią zatem rażące naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, o czym orzeczono na podstawie 147 § 1 ppsa.

Ponownie rozpoznając sprawę organ winien w prawidłowy sposób ustalić stan faktyczny, a następnie wyjaśnić powody swego rozstrzygnięcia w prawidłowo sporządzonym uzasadnieniu uchwały.

Zgodzić się należy również ze Skarżącą, że projekt zaskarżonej uchwały nie został zaopiniowany przez Prezydenta Miasta. W myśl § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek, projekt uchwały przedłożony Radzie przez Przewodniczącego, Komisje,

Kluby lub radnego opiniowany jest przez Prezydenta Miasta. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, z żadnego zapisu Statutu nie można wywnioskować, że opiniowanie uchwał, o którym mowa w § 72 ust. 7 Statutu, dotyczy wyłącznie aktów dotyczących kompetencji Prezydenta. Treść cyt. zapisu Statutu jest jasna i nie wymaga innej wykładni poza gramatyczną. Tym niemniej, w ocenie Sądu powyższe naruszenia nie stanowią istotnego naruszenia prawa, o jakim mowa była w początkowej części rozważań Sądu. Jednakże, przy ponownym rozpoznawaniu sprawy projekt kolejnej uchwały w tym przedmiocie winien być zaopiniowany przez Prezydenta Miasta, zgodnie z § 72 ust. 7 Statutu Miasta Włocławek

Cytowane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Na podstawie art. 15zsz⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym. W okolicznościach niniejszej sprawy należy stwierdzić wypełnienie się warunków określonych w art. 15 zsz⁴ ust. 3 ww. ustawy, akcentując w szczególności realne zagrożenie epidemiologiczne dla zdrowia uczestników postępowania występujące na terenie miasta Bydgoszczy, będącego siedzibą tutejszego Sądu, oraz brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z powodów technicznych. W konsekwencji w sprawie wydane zostało zarządzenie z dnia 18.05.2023 r. o skierowaniu sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Podkreślić należy, że zastosowany tryb nie wpłynął na ograniczenie praw stron postępowania sądowoadministracyjnego, sąd bowiem w świetle art. 134 § 1 ppsa, rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd rozpoznaje zatem sprawę całościowo badając w sposób zupełny legalność zaskarżonego rozstrzygnięcia, orzekając przy tym w składzie trzech sędziów podobnie jak na posiedzeniu jawnym.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto na podstawie art. 200 ppsa w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800) z uwzględnieniem uiszczonych przez Skarżącą wpisu w kwocie 200 zł oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński

1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930