

**UCHWAŁA NR LII/304/2024
RADY POWIATU W SIEDLCACH**

z dnia 22 marca 2024 r.

w sprawie odmowy wyrażenia zgody na odwołanie i rozwiązanie stosunku pracy z radnym Rady Powiatu w Siedlcach

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

§ 1. 1. Po rozpatrzeniu wniosku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2024 roku odmawia się Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażenia zgody na odwołanie i rozwiązanie z radnym Sławomirem Piotrowskim zatrudnionym na stanowisku Dyrektora Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie stosunku pracy na podstawie powołania.

2. Uzasadnienie odmowy wyrażenia zgody i sposób rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu w Siedlcach, zobowiązując go do udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy i przekazania mu treści uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu

Marek Gorzala

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi p. Czesław Siekierski, pismem znak BDG.os.071.8.2024 adresowanym do Przewodniczącego Rady Powiatu w Siedlcach Marka Gorzały, wystąpił z prośbą o wyrażenie zgody na odwołanie p. Sławomira Piotrowskiego w trybie art. 6 ust. 1 ustawy dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2024 r. poz. 76) ze stanowiska Dyrektora Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie. Przepis ten uprawnia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do powoływania i odwoływania dyrektora jednostki doradztwa rolniczego. W piśmie tym zawarto tylko stwierdzenie, że rozwiązanie stosunku pracy nie jest związane z wykonywaniem przez radnego mandatu bez przedstawienia powodów (przyczyn) rozwiązania stosunku pracy.

Według przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym *rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady powiatu, której radny jest członkiem. Rada powiatu odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.*

Judykatura Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych dotycząca wykładni art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym i tak samo brzmiącego przepisu art. 25 ustaw o samorządzie gminnym, przeszła ewolucję od stanowiska, które się sprowadzało do tego, że wyrażenie zgody przez radę gminy (radę powiatu) na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu (tak w uzasadnieniu uchwały SN z 24 listopada 1992 r., sygn. akt I PZP 55/92), do stanowiska, w którym podnosi się, że jeżeli podstawą odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy (rada powiatu) ma obowiązek wykazać przyczyny usprawiedliwiające odmowę i nie może ograniczać się do oceny, czy podane przez pracodawcę powody uzasadniają rozwiązanie stosunku pracy z radnym (wyrok NSA z 27 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 1445/17 oraz wyrok NSA z 13 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 211/16).

Ustawodawca w zdaniu drugim przywołanego przepisu nałożył na radę powiatu obowiązek odmówienia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Tym samym rada zobowiązana jest do oceny motywów rozwiązania stosunku pracy z radnym. W orzecznictwie wskazuje się na cel ochrony stosunku pracy radnego a mianowicie, że *instytucja ochrony stosunku pracy radnego ma chronić radnego przed szykanami ze strony pracodawcy, ale nie ma spełniać funkcji swoistego immunitetu czy parawanu, za którym radny mógłby się skutecznie chronić, mimo ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych (tak NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. II OSK 1714/18).*

W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 28 maja 2015 r. sygn. akt: II OSK 890/15 Sąd stwierdził, że *motywy pracodawcy, zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym, nie tylko mogą, ale wręcz muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku.*

Skoro rada nie tylko może, ale ma obowiązek zbadania i oceny motywów rozwiązania stosunku pracy w celu wykluczenia szykanowania przez pracodawcę pracownika będącego radnym, to pracodawca we wniosku o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy, nie może ograniczyć się do zdawkowej informacji o treści „Przyczyna rozwiązania stosunku pracy nie jest związana z wykonywaniem przez radnego mandatu.” Przepisy art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym nie różnicują bowiem rozwiązania stosunku pracy w zależności od jego nawiązania czy to na podstawie umowy czy powołania, a tym samym rozwiązania za wypowiedzeniem, bez wypowiedzenia czy odwołania. Przepisy używają określenia odnoszącego się do wszystkich podstaw nawiązania stosunku pracy mówiąc o rozwiązaniu stosunku pracy.

Rada ma pełną świadomość braku obowiązku wskazywania przy odwołaniu przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy (art. 69 pkt 1 Kodeksu pracy), ale regulacja ta stosowana jest w ramach postępowań toczonych na podstawie przepisów Kodeksu pracy, w przypadku sporów o bezprawność odwołania (rozwiązania stosunku pracy czy odszkodowania) i nie ma zastosowania w przypadku postępowania na podstawie przepisów art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym. Wnioskodawca powinien w swoim wniosku wykazać a więc uzasadnić, że przyczyną odwołania (przyczyną rozwiązania stosunku pracy) nie jest zdarzenie związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Chcąc ustalić motywy działania Wnioskodawcy zasięgnięto informacji o wynikach ekonomicznych, organizacyjnych i wykonywaniu zadań przez Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie kierowany przez p. Sławomira Piotrowskiego.

Z przedstawionego uzasadnienia uchwały Nr 4/2024 Rady Społecznej Doradztwa Rolniczego przy Mazowieckim Ośrodku Doradztwa Rolniczego z dnia 21 lutego 2024 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej odwołania Pana Sławomira Piotrowskiego z funkcji dyrektora Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie przed upływem kadencji wprost wynika niemalże wzorcowe wykonywanie zadań przez p. Sławomira Piotrowskiego, o czym świadczą przytoczone tam osiągnięcia.

W czasie kierowania przez p. Sławomira Piotrowskiego Mazowieckim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego zrealizowano inwestycje w postaci modernizacji i remontów budynków, zakupu maszyn i urządzeń rolniczych, samochodów służbowych, wykonano także prace odwadniające na obiektach. Wydatkowano na powyższe cele kwotę ok. 15,3 mln złotych. Systematycznie poprawiał się wynik finansowy Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego. Na koniec 2016 roku stan środków na koniec wynosił ok. 7 mln złotych, a na koniec 2023 roku już ok. 25 mln złotych. Zwiększano wykonywanie ilości projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, wzrastała także kwota dotacji, rosła liczba szkoleń oraz wykonywanych wniosków o płatności bezpośrednie (ponad dwukrotnie). Systematycznie zwiększał się fundusz płacowo-nagrodowy dla pracowników, a średnie wynagrodzenie zatrudnionych przekracza obecnie wysokość średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. O ile wcześniej dało się zaobserwować falę odejść pracowników, to aktualnie Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego stał się atrakcyjnym miejscem pracy, w którym chętnie zatrudniają się absolwenci wyższych uczelni, a nawet powracają byli pracownicy. Istotnym czynnikiem warunkującym tak dobre wyniki Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego było wytworzenie wśród pracowników poczucia podmiotowości i odpowiedzialności każdego z nich za Ośrodek. Ustalanie zasad przed realizacją projektów i ich dotrzymanie istotnie zwiększyło wzajemne zaufanie na linii kierownictwa Ośrodka Doradztwa Rolniczego - pracownicy – rolnicy.

W czasie sprawowania funkcji przez dyrektora Sławomira Piotrowskiego prawidłowo układała się współpraca z Samorządem Województwa Mazowieckiego, Samorządem Rolniczym, organizacjami rolniczymi, kołami gospodyń wiejskich, instytutami naukowymi, szkołami wyższymi i średnimi oraz organizacjami pozarządowymi. Pan Sławomir Piotrowski istotne sprawy konsultował z Radą Społeczną, a sposób wdrożenia wypracowanych rozwiązań nie budził żadnych wątpliwości.

Skoro w ocenie Rady Społecznej działającej na podstawie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego nie wynikają żadne uzasadnione przyczyny rozwiązania stosunku pracy, to *a contrario* można i należy przyjąć, że przyczyna rozwiązania stosunku pracy jest związana z działalnością p. Sławomira Piotrowskiego jako radnego, a więc wykonywanie przez Niego mandatu radnego. W ocenie Rady, chęć odwołania p. Sławomira Piotrowskiego ze stanowiska Dyrektora Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego wynika jedynie z faktu sprawowania przez Niego mandatu radnego, albowiem Rada nie doszukała się innej przyczyny, która miałaby uzasadniać odwołanie go z pełnionej funkcji.

Powszechną wiedzą jest propagowanie przez p. Sławomira Piotrowskiego w czasie wydarzeń organizowanych przez Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie idei samorządności i współpracy samorządów terytorialnych z MODR. Trudno wyłączyć uczestnictwo w takich regionalnych wydarzeniach miejscowych radnych, wójtów czy starostów a nawet posłów. To z polecenia p. Sławomira Piotrowskiego pracownicy Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego mieli uczestniczyć w posiedzeniach rad gmin i rad powiatów, propagując działalność Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, w tym informując o szkoleniach i najnowszych zaleceniach w stosowaniu środków ochrony roślin.

Co prawda rada nie ma obowiązku poszukiwania przyczyn rozwiązania stosunku pracy, ale dążąc do pełnego wyjaśnienia sprawy korzystała z innych niż wnioski źródeł. W wyroku NSA z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. 15596/13 Sąd wyraził pogląd, że *rada 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 przyimotu legalności i z ochrony przewidzianej w art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.*

Mając na uwadze brak wskazania przyczyn rozwiązania stosunku pracy za które nie można uznać zdawkowego jednego zdania, oraz brak racjonalnych i merytorycznych przesłanek rozwiązania stosunku pracy na podstawie powołania, należy uznać, że faktyczną przesłanką i powodem rozwiązania stosunku pracy były działania p. Sławomira Piotrowskiego związane z wykonywaniem przez Niego mandatu radnego.

Takie działania i ustalenia Rady znajdują pełne uzasadnienie w orzeczeniach NSA, w tym w wyroku z dnia 10 listopada 2011 r. sygn. II OSK 1884, gdzie w uzasadnieniu stwierdzono, że *wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy lub odmowa jest pozostawiona 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. Motywy pracodawcy, zmierzające rozwiązać stosunek pracy z radnym, muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy powiat zobowiązany będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenie związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy też odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego*

przypadku, oraz wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. II OSK 2482/13 w uzasadnieniu, którego stwierdzono, że rada 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 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wskazując na powyższe odmowa wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy jest w pełni uzasadniona.

Przewodniczący Rady
Powiatu

Marek Gorzala