

**Wyrok z dnia 28 kwietnia 1997 r.
I PKN 113/97**

Nawiązanie stosunku pracy z wyboru z pracownikiem samorządowym nie wymienionym w art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) jest niezgodne z prawem. Stosunek pracy przewodniczącego zarządu gminnej jednostki jest zatem stosunkiem pracy nawiązanym na podstawie umowy o pracę.

Przewodniczący SSN: Józef Iwulski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 1997 r. sprawy z powództwa Krystyny W.-K. przeciwko Urzędowi Miasta K. w K. o ustalenie i zapłatę, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 21 listopada 1996 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Wojewódzkiemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie.

U z a s a d n i e

Krystyna W.-K. kwestionując ważność oświadczenia Prezydenta Miasta K. o rozwiązaniu z nią umowy o pracę domagała się ustalenia, że pozostaje w stosunku pracy z Urzędem Miasta K. oraz zasądzenia na jej rzecz wynagrodzenia.

Strona pozwana - Urząd Miasta K. - wniosła o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy dla Krakowa - Nowej Huty w Krakowie - Sąd Pracy wyrokiem z dnia 2 września 1996 r. zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 2.742,24 zł i oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Sąd ten ustalił następujący stan faktyczny: Krystyna W.-K. od 8 lipca 1994 r. pełniła funkcję Przewodniczącej Zarządu i Rady Dzielnicy I w K., równocześnie będąc członkiem Zarządu. Pismem z 8 lipca 1994 r. Przewodniczący Rady Miasta K. nawiązał z powódką stosunek pracy z wyboru. Podstawą była uchwała [...] Rady Dzielnicy I w sprawie zatrudnienia Przewodniczącego Zarządu Dzielnicy I. Uchwałę tę podjęto na podstawie dyspozycji § 18 ust. 1 Statutu Dzielnicy stanowiącego załącznik do uchwały [...] Rady Miasta K. W myśl 18 ust. 1 Statutu przewodniczący Zarządu Dzielnicy mógł być pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru, a decyzję w sprawie nawiązania stosunku pracy podejmował Przewodniczący Rady Miasta na wniosek Rady Dzielnicy. W związku z zatrudnieniem powódka otrzymywała wynagrodzenie w kwocie 914,08 zł miesięcznie. Pismem z 23 listopada 1995 r. Prezydent Miasta K. rozwiązał stosunek pracy z wyboru (łączący Zarząd z powódką) z dniem 27 listopada 1995 r, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 10 października 1995 r, w którym stwierdzono niezgodność z prawem zawarcia stosunku pracy z wyboru. W okresie od 1 grudnia 1995 r. do 17 lipca 1996 r. powódka otrzymała diety w kwocie 8087,24 zł wolnej od opodatkowania z tytułu

pełnienia funkcji Przewodniczącej Dzielnicy I. Powódka twierdziła, że podana przez Prezydenta przyczyna rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia nie mieści się w żadnej taksatywnie wymienionej w prawie pracy grupie przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy w tym trybie. Podniosła też, że decyzja ta została podjęta przez nieuprawniony organ. Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, że powódkę łączył z pozwanym stosunek pracy z wyboru na okres sprawowania funkcji Przewodniczącej Rady Dzielnicy I. Jediną i wyłączną przyczyną rozwiązania stosunku pracy z wyboru jest wygaśnięcie mandatu. W świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym wygaśnięcie mandatu następuje w razie rozwiązania zarządu, upływu kadencji lub odwołania przez radę. W przypadku powódki nie zaszła żadna z tych okoliczności. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może stanowić podstawy rozwiązania stosunku pracy. Sąd Pracy powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym stosunek pracy z wyboru wykazuje podobieństwo do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony. Prowadzi to do wniosku, że w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy z wyboru pracownikowi przysługują roszczenia przewidziane w art. 59 Kodeksu pracy czyli roszczenie o odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Powódce nie służy natomiast roszczenie o ustalenie, że nadal pozostaje w stosunku pracy, gdyż nie ma interesu prawnego, o którym mowa w art. 189 KPC, skoro służy jej roszczenie o świadczenie.

Wyrok ten zaskarżyła powódka. Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wyrokiem z 21 listopada 1996 r. oddalił apelację powódki. Sąd Wojewódzki podniósł, że wprowadzić w myśl orzecznictwa Sądu Najwyższego możliwe jest przywrócenie do pracy pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru, jednakże dotyczy to sytuacji, gdy nawiązanie stosunku pracy na tej podstawie było zgodne z prawem. W rozpoznawanej sprawie zatrudnienie powódki było zgodne ze statutem Dzielnicy I, lecz postanowienia przepisów tego statutu (§ 18 ust. 1, 2 i 7) dotyczące zatrudnienia przewodniczącego zarządu dzielnic (czyli jednostki pomocniczej gminy) są niezgodne z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, co stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 1995 r. (SA Kr 1303/95). Przeciwno możliwości zatrudnienia przewodniczącego jednostki pomocniczej, jaką jest dzielnica przemawia także art 37^b ustawy o samorządzie terytorialnym, który przewiduje przyznanie mu tylko diet i kosztów podróży służbowej. Również ogólna zasada zawarta w art. 19 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym zawierająca zakaz łączenia funkcji przewodniczącego organu uchwałodawczego z funkcją w organie wykonawczym przemawia przeciwko możliwości łączenia tych funkcji w jednostce pomocniczej, jaką jest dzielnica. Rozwiązanie stosunku pracy z powódką choć z naruszeniem prawa i przez nieuprawniony organ było prawnie skuteczne. Powódce nie służy roszczenie o przywrócenie do pracy ani o ustalenie istnienia stosunku pracy.

Powódka wniosła kasację od omawianego wyroku. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), art. 56 i 59 KP w związku z art. 31 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.), art. 73 § 1 i 80 KP, art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 19 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym przez przyjęcie, iż pozwany skutecznie rozwiązał z powódką stosunek pracy oraz stwierdzenie, iż istnieją prawne podstawy uniemożliwiające stronom pozostawanie w

stosunku pracy. Wskazując na powyższe podstawy kasacji wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa. W kasacji zarzucono nierespektowanie zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w szczególności obowiązku ubezpieczenia społecznego przedstawicieli wybranych do samorządu. Podniesione zostało, że Prezydent Miasta K. (zgodnie ze statutem) zachowuje kompetencje we wszystkich sprawach, z wyjątkiem zatrudniania i zwalniania z pracy (§ 49 ust. 1). Nie zachodziła też żadna z przyczyn rozwiązania z powódką stosunku pracy. Należało zatem ustalić istnienie stosunku pracy lub ostatecznie reaktywowanie go i zasądzić wynagrodzenie za cały okres pozostawania bez pracy. Błędny jest - zdaniem wnoszącej kasację - pogląd o niemożliwości pozostawania stron w stosunku pracy. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym nie ma zastosowania do jednostek pomocniczych gminy. Zakaz taki nie wynika też z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, na który powołała się strona pozwana.

Strona pozwana wniosła o oddalenie kasacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty kasacji są częściowo uzasadnione. Strony nawiązały stosunek pracy z wyboru. Podstawą nawiązania była uchwała Rady Dzielnicy I Miasta K. wydana na podstawie § 18 ust. 1 Statutu Dzielnicy. Przepis ten stanowił, że na wniosek Rady Dzielnicy przewodniczący Zarządu Dzielnicy z racji pełnionej funkcji może być pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru. Stosunek pracy nawiązuje Przewodniczący Rady Miasta [...]. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 października 1995 r. (Sa/Kr 1303/95) stwierdził niezgodność z prawem Uchwały Rady Miasta K. w części obejmującej § 18 ust. 1, 2, 7 każdego z załączników czyli jednobrzmiących statutów dzielnic. W wyroku tym podniesiono, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) na podstawie wyboru zatrudnieni są następujący pracownicy samorządowi: wójt, (burmistrz, prezydent miasta) ich zastępcy, członkowie zarządu gminy jeżeli statut gminy bądź związku tak stanowi, przewodniczący zarządu związku i jego członkowie - jeżeli statut związku tak stanowi, członkowie organów sejmiku terytorialnego, jeżeli regulamin tak stanowi. Żadne przepisy prawa nie upoważniają - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - do rozszerzenia tego katalogu.

Z przedstawionym poglądem należy się zgodzić. Powódka, jako pracownik jednostki pomocniczej gminy, zgodnie z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, była pracownikiem samorządowym. Podstawy nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi określone zostały w art. 2 tej ustawy. Istotnie, wymienienie pracowników samorządowych, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie wyboru, należy traktować jako wyczerpujące co skutkuje, że nawiązanie stosunku pracy z powódką na tej podstawie było niezgodne z prawem. Nie można jednak wyprowadzić stąd wniosku, że tak nawiązany stosunek pracy mógł być rozwiązany bez wypowiedzenia z przyczyn nie wymienionych w Kodeksie pracy lub ustawie o pracownikach samorządowych. Analiza przepisu art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do powódki prowadzi do wniosku, że strony łączył umowny stosunek pracy (umowa o pracę na czas określony - czas kadencji). Został on nieprawidłowo rozwiązany, lecz nie można podzielić poglądu prezentowanego przez

powódkę o tym, że nie został w ogóle rozwiązany, a zatem strony pozostają nadal w stosunku pracy.

W Kodeksie pracy nie występuje nieważność czynności prawnych prowadzących do rozwiązania stosunku pracy. Wadliwe czynności doprowadzają do rozwiązania stosunku pracy, co w razie skutecznego ich zakwestionowania przed sądem może doprowadzić do orzeczenia o przywróceniu do pracy. W szczególności brak przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy nie powoduje nieważności tej czynności. Powódka powoływała się na to, że czynności dokonał podmiot nieuprawniony. Jest to pogląd niesłuszny. Przepis § 49 ust. 1 statutu Miasta K., na który powoływała się powódka, brzmi: "Prezydent Miasta wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Magistratu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem zatrudniania i zwalniania tych ostatnich". Powódka nie była kierownikiem miejskiej jednostki organizacyjnej, lecz przewodniczącą zarządu jednostki pomocniczej, nie dotyczy jej więc zastrzeżenie z końcowego fragmentu tego przepisu. Ten zarzut okazał się niesłuszny. Zasadnie zatem przyjęły oba Sądy orzekające w tej sprawie, że powódce nie służy roszczenie o ustalenie, że pozostaje nadal w stosunku pracy z pozwanym.

Pozostaje więc do rozważenia (na podstawie art. 477¹ § 1 KPC), czy powódce służy roszczenie o przywrócenie do pracy.

Należy podzielić pogląd o tym, że w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy z wyboru stosuje się odpowiednio przepisy o rozwiązaniu umowy o pracę zawartej na czas określony. W świetle wyżej przedstawionych rozważań jest to tym bardziej uzasadnione, że nawiązanie stosunku pracy na tej podstawie było sprzeczne z prawem. W myśl art. 59 KP (stosowanego odpowiednio) powódce służyłoby wyłącznie roszczenie o odszkodowanie, gdyby upłynął już termin, do którego umowa miała trwać lub gdy przywrócenie do pracy byłoby niewskazane ze względu na krótki okres, jaki pozostawał do upływu tego terminu. Czteroletnia kadencja rozpoczęła się w 1994 r., nie zachodzą zatem wymienione w tym przepisie przesłanki zasądzenia odszkodowania zamiast przywrócenia do pracy. Przesłanką taką byłaby prawna niedopuszczalność pozostawiania stron w stosunku pracy, co twierdziła strona pozwana. Powoływała się ona na art. 37b ustawy z dnia 5 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601), który stanowi, że przewodniczącemu organu wykonawczego organu pomocniczego gminy przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowych. Przepis ten był przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95). Nie został on uznany za niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Trybunał podkreślił, że niezasadny jest zarzut niekonstytucyjności tego przepisu oparty o jego sprzeczność z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego czyli umową międzynarodową, gdyż jest to umowa zawarta bez upoważnienia ustawowego, co nadaje jej słabszą pozycję względem ustawodawstwa krajowego, (nie nadaje jej pierwszeństwa). Z przepisu tego nie wynika jednak zakaz zatrudnienia powódki. Zakaz taki można by wyprowadzić z art.

24 a i b ustawy o samorządzie terytorialnym w brzmieniu wprowadzonym przez ustawę z 29 września 1995 r.(art. 1 pkt 13), w myśl którego między innymi niedopuszczalne jest nawiązywanie stosunku pracy w urzędzie gminy (gminnej jednostce organizacyjnej) z radnym, który w tej gminie piastuje mandat, a nawiązanie takiego stosunku pracy uznaje się za równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Zakazane jest wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy lub funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej gminy przez osobę wybraną na radnego (art. 24b ust. 1). Niezłożenie przez takie osoby wniosku o urlop bezpłatny jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Przepisy te dotyczą powódki, która jest radną. Jednakże w omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art 24b jest niekonstytucyjny w stosunku do radnych bieżącej kadencji. W art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 89, poz. 401) postanowiono, że przepis art. 24b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 29 września 1995 r. stosuje się do radnych tych rad gmin, które zostaną wybrane po dniu wejścia w życie tej ustawy. W konsekwencji tego orzeczenia stwierdzić więc należy, że nie ma przeszkód prawnych do pozostawania stron w stosunku pracy, skoro zakaz z art. 24b dotyczyć będzie radnych przyszłej kadencji. Dokonana przez Sąd Wojewódzki wykładnia art. 59 Kodeksu pracy nie może być zatem uznana za prawidłową. W zaskarżonym orzeczeniu doszło do naruszenia tego przepisu przez odmowę przywrócenia powódki do pracy. Uzasadnia to uwzględnienie kasacji.

Zasadą orzekania przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym jest orzekanie kasacyjne właśnie, a nie reformatoryjne (art. 393¹⁵ KPC). Przy ponownym rozpoznaniu sprawy rzeczą Sądu Wojewódzkiego będzie nie tylko orzeczenie o przywróceniu powódki do pracy lecz i o wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy, przy uwzględnieniu kwot otrzymanych przez nią w tym okresie z tytułu diet.

Z tych przyczyn należało orzec, jak w sentencji na mocy art. 393¹³ KPC.

=====