

Wyrok z dnia 8 sierpnia 2006 r.

I PK 71/06

Stwierdzenie na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) niezgodności z prawem uchwały rady gminy o powołaniu pracownika, które nastąpiło po rozwiązaniu z nim stosunku pracy, nie może być podstawą uznania za bezzasadne jego roszczeń dochodzonych z tytułu naruszenia przez pracodawcę przepisów dotyczących rozwiązywania umów o pracę.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 sierpnia 2006 r. sprawy z powództwa Wiesława K. przeciwko Urzędowi Gminy w J. o przywrócenie do pracy i zapłatę, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 24 maja 2005 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Wyrokiem z dnia 21 stycznia 2004 r. [...] Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Nowym Targu zasądził od pozwanego Urzędu Gminy w J. na rzecz powoda Wiesława K. kwotę 4.902 zł tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem i oddalił powództwo w pozostałej części w zakresie żądania dopuszczenia do pracy i zasądzenia wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy. Sąd ustalił, że powód był zatrudniony od 4 czerwca 2001 r. jako sekretarz Gminy J. na podstawie powołania z mocy uchwały Rady Gminy. W dniu 27 października 2002 r. został wybrany radnym innej gminy - Rady Gminy w U. W dniu 28 listopada 2002 r. Rada Gminy w J. podjęła uchwałę w sprawie odwołania powoda z funkcji se-

kretarza gminy. Pozwany Urząd Gminy pismem z dnia 6 grudnia 2002 r. wystąpił do Rady Gminy w U. o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z powodem. Rada Gminy odmówiła wyrażenia takiej zgody. Mimo braku zgody pozwany poinformował powoda, że bieg okresu wypowiedzenia stosunku pracy związanego z odwołaniem rozpoczął się po upływie okresu niezdolności do pracy z powodu choroby. Stosunek pracy został rozwiązany z dniem 20 czerwca 2003 r. Wyrokiem z dnia 1 września 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy w J. z dnia 28 listopada 2002 r. w przedmiocie odwołania sekretarza Gminy J. Powołując się na ten wyrok powód w dniu 5 września 2003 r. zgłosił gotowość do podjęcia pracy, jednak nie został dopuszczony do pracy. Oceniając ten stan faktyczny Sąd uznał, że rozwiązanie z powodem umowy o pracę nastąpiło z naruszeniem art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który to przepis wymaga zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy z radnym także wtedy, gdy stosunek pracy powstał na podstawie powołania. Jednakże konsekwencją odwołania było rozwiązanie stosunku pracy na podstawie art. 72 § 1 k.p., gdyż zostało powodowi złożone oświadczenie o wypowiedzeniu umowy i umowa rozwiązała się z upływem okresu wypowiedzenia. Żądanie dopuszczenia do pracy i zapłaty wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy należało uznać za bezpodstawne, gdyż oświadczenie pozwanego, mimo że wadliwe, osiągnęło skutek prawny. Skoro po 20 czerwca 2003 r. strony nie nawiązały nowego stosunku pracy, bezzasadne jest żądanie dopuszczenia do pracy. Jedynym roszczeniem powoda mogło być roszczenie o odszkodowanie określone w art. 45 § 1 k.p. i w tym zakresie powództwo zostało uwzględnione.

Od tego wyroku powód wniósł apelację żądając przywrócenia go do pracy oraz zasądzenia wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2005 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie oddalił apelację. Sąd Okręgowy powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92 (OSNCP 1993 nr 7-8, poz. 116), stwierdzającą, że ochrona przewidziana w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje wszystkich pracowników, a więc także radnych, których stosunek pracy powstał na podstawie powołania. Wymóg uzyskania uprzedniej zgody rady gminy odnosi się do definitywnego rozwiązania stosunku pracy, a więc w sytuacji, gdy stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania, zamierzonym

definitywnym jego rozwiązaniem jest odwołanie i uprzedniej zgody rady gminy wymaga czynność odwołania, która to czynność w stosunku do sekretarza rady gminy przybiera formę uchwały rady gminy. Zgodnie z tym poglądem należało przyjąć, że powód powinien uzyskać zaspokojenie swoich roszczeń zmierzających do reaktywowania stosunku pracy już z tej przyczyny, że rada gminy, w której sprawował mandat, nie wyraziła zgody na rozwiązanie jego stosunku pracy. O ile należy zgodzić się ze stanowiskiem, że przy rozstrzyganiu o roszczeniach z art. 45 § 1 k.p. nie stosuje się dyspozycji art. 45 § 2 k.p. w stosunku do pracowników, których stosunki pracy podlegają szczególnej ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy, to w stanie faktycznym niniejszej sprawy wnioski apelacji nie zasługują na uwzględnienie. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2004 r., który zapadł po wydaniu wyroku Sądu pierwszej instancji, orzeczono o niezgodności z prawem uchwały Rady Gminy w J. z dnia 4 czerwca 2001 r. stanowiącej podstawę nawiązania stosunku pracy z powodem. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) nawiązanie stosunku pracy z sekretarzem gminy następuje na podstawie powołania przez radę gminy. Nie może być mowy o legalnym istnieniu stosunku pracy osoby zatrudnionej na stanowisku sekretarza gminy bez podjętej zgodnie z prawem uchwały rady gminy i o ochronie stosunku pracy takiej osoby. Nie można zakładać dopuszczalności nawiązania stosunku pracy przez czynności dorozumiane, a więc dopuszczenie do pracy i wypłacanie wynagrodzenia. Orzeczenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny o niezgodności z prawem uchwały stanowiącej podstawę prawną zatrudnienia powoda spowodowało, że uchwała ta utraciła moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem, co oznacza unicestwienie bytu prawnego czynności, jaka stanowi rację istnienia stosunku pracy. Brak jest więc podstaw do orzeczenia o reaktywowaniu stosunku pracy, który nigdy nie został zgodnie z prawem nawiązany oraz do uwzględnienia roszczenia o wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy, jakie z mocy art. 47 k.p. przysługuje tylko pracownikowi, który uzyskał przywrócenie do pracy i pracę podjął.

Od tego wyroku powód wniósł skargę kasacyjną, którą oparł na obu podstawach wymienionych w art. 398³ § 1 k.p.c. Pierwszą podstawą jest naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 68, art. 22, art. 45 i art. 81 Kodeksu pracy oraz art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samo-

rządowych oraz art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 156, 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu tej podstawy kasacyjnej powód podniósł, iż orzeczenie o niezgodności z prawem uchwały rady gminy w przedmiocie powołania powoda nie usuwa tej uchwały z obrotu prawnego i nie niweluje wywołanego przez nią skutku w postaci nawiązania z powodem stosunku pracy, a zatem aktualną pozostaje ochrona stosunku pracy przysługująca powodowi zgodnie z art. 25 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 45 k.p. Przepis art. 94 ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem w ust. 1, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, a ust. 2 ma brzmienie następujące: jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego stało się przedmiotem analizy Sądu Najwyższego dokonanej w postanowieniu z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00 (OSNC 2000 nr 12, poz. 228). Sąd Najwyższy stwierdził, że decyzja, co do której nastąpiło stwierdzenie nieważności zostaje usunięta z obrotu prawnego z mocą wsteczną (art. 156 § 1 k.p.a.). Natomiast jeżeli występują przesłanki wyłączające możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, na przykład upływ czasu, stwierdza się jej wydanie z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.). To ostatnie rozwiązanie podyktowane jest realizmem i potrzebą zapewnienia pewności obrotu prawnego i jest kompromisem pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji administracyjnej. Zgodnie z tym rozwiązaniem, mimo wadliwości decyzji nie dochodzi do jej usunięcia z obrotu prawnego. Decyzja zachowuje moc obowiązującą, w związku z czym wykluczone jest ponowne załatwienie rozstrzygniętej nią sprawy. Otwarta zostaje tylko droga do dochodzenia odszkodowania przez poszkodowaną stronę. W świetle tego poglądu błędne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, że uchwała o powołaniu powoda na stanowisko sekretarza gminy, której niezgodność z prawem została później stwierdzona przez sąd administracyjny, nie doprowadziła do powstania stosunku pracy powoda na tym stanowisku.

W zakresie drugiej podstawy kasacyjnej powód zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. „przy uwzględnieniu treści art. 244 § 1 k.p.c. oraz w związku z art. 169 i 170 i art. 144 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym a także w

związku z art. 382 k.p.c. i art. 316 k.p.c.” Naruszenie tych przepisów polega na pominięciu faktu, że toczy się postępowanie o wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego zażalenie na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2004 r. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia przepisów art. 233 § 2 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. i art. 316 k.p.c. w związku z art. 8 k.p. polegającego na bezzasadnym oddaleniu wniosków dowodowych zgłaszanych przez powoda na okoliczność sfałszowaniu uchwały o odwołaniu powoda z funkcji Sekretarza Gminy J.

W związku z tymi zarzutami powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę obu wyroków i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie żądania pozwu określonego alternatywnie: nakazanie pozwanemu dopuszczenia powoda do pracy i zapłaty wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy albo przywrócenie powoda do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie jest usprawiedliwioną podstawą skargi kasacyjnej naruszenie przepisów postępowania. Pierwszy zarzut dotyczy naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., przez dokonanie ustaleń z pominięciem pewnych faktów, a drugi zarzut dotyczy naruszenia art. 233 § 2, 382 i 316 k.p.c., przez nieuwzględnienie wniosków dowodowych. Zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Naruszenie przepisów art. 233 i 382 k.p.c., które określają zasady oceny dowodów, nie może więc być podstawą skargi kasacyjnej. Może natomiast stanowić podstawę skargi kasacyjnej naruszenie przepisów postępowania regulujących postępowanie dowodowe. Jednakże skarżący zgłaszając zarzut bezpodstawnego, jego zdaniem, nieuwzględnienia wniosków dowodowych nie powołał przy przytoczeniu podstaw kasacyjnych przepisu lub przepisów, które przez tę nieprawidłowość zostały naruszone. Przytoczone przepisy - art. 233 § 2, art. 382 i art. 316 k.p.c. - nie dotyczą postępowania dowodowego. Kwestię przeprowadzania dowodów i odmowy ich przeprowadzenia reguluje przepis art. 217 k.p.c., a naruszenie tego przepisu nie zostało wskazane przy przytoczeniu podstaw kasacyjnych.

Zgodnie z art. 398¹³ k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach podstaw, zatem uchybienia wskazane jedynie opisowo w uzasadnieniu skargi bez powołania się na naruszenie konkretnego przepisu nie mogą być przedmiotem kontroli kasacyjnej.

Uzasadnione są natomiast zarzuty naruszenia prawa materialnego. W szczególności słuszny jest zarzut błędnej wykładni art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten zacytowany w całości w skardze kasacyjnej określa skutki zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady gminy, co do której wobec upływu rocznego terminu od jej podjęcia nie może być stwierdzona nieważność mimo istnienia jej przesłanek. W takim przypadku sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem i uchwała traci moc z dniem orzeczenia o niezgodności z prawem. Skutki prawne orzeczenia o niezgodności uchwały z prawem wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym w skardze kasacyjnej postanowieniu z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00. W drugim postanowieniu z tej samej daty (7 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874) Sąd Najwyższy stwierdził, że uchwała organu gminy, co do której, zgodnie z art. 94 ust. 2 w związku z art. 101 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, została stwierdzona przez Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jej nieważność, lecz niezgodność z prawem, pozostaje w obrocie prawnym i wywiera swe skutki, a co za tym idzie, wyklucza ponowne podjęcie uchwały w tej samej materii. Ustawodawca dał tu pierwszeństwo pewności i trwałości stosunków prawnych z uwagi na upływ terminu rocznego, przewidzianego w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przez stwierdzenie niezgodności uchwały z prawem otwarta zostaje jedynie droga do dochodzenia odszkodowania przez poszkodowanych wydaniem uchwały przy odpowiednim zastosowaniu art. 160 k.p.a. Różnica między stwierdzeniem nieważności uchwały a stwierdzeniem jej niezgodności z prawem jest taka, że w tym ostatnim przypadku uchwała zachowuje moc prawną do czasu stwierdzenia jej nieważności i wszystkie czynności prawne dokonane na jej podstawie odnoszą wynikające z niej skutki.

Odnosząc to do sytuacji powoda należy przyjąć, że skutkiem podjęcia uchwały o powołaniu go na stanowisku sekretarza gminy było nawiązanie z nim stosunku pracy. Sąd Okręgowy nie miał żadnych podstaw do uznania stosunku pracy za niebyły. Takie stanowisko jest nieuprawnione nawet w sytuacji, gdy oświadczenia stron stosunku pracy złożone przy nawiązaniu tego stosunku (art. 11 k.p.) dotknięte były wadą, jeżeli pracownik i pracodawca przystąpili do wykonywania stosunku pracy.

Wykrycie wady nie powoduje ustania stosunku pracy lecz musi on zostać rozwiązany z zachowaniem przepisów dotyczących rozwiązywania umów o pracy. W przypadku powoda stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały o powołaniu go na stanowisku nastąpiło po rozwiązaniu nawiązanego uprzednio stosunku z prawem. W dacie rozwiązania stosunku pracy uchwała ta pozostawała w mocy. W związku z tym należało oceniać zasadność i zgodność z prawem wypowiedzenia stosunku pracy bez odnośnienia się do ewentualnych wad związanych z jego nawiązaniem. Stwierdzenie na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym niezgodności z prawem uchwały rady gminy o powołaniu pracownika, które nastąpiło po rozwiązaniu tym pracownikiem stosunku pracy, nie może być podstawą do uznania za bezzasadne roszczeń pracownika dochodzonych z tytułu naruszenia przez pracodawcę przepisów dotyczących rozwiązywania umów o pracę. Sąd Okręgowy zajął w tym przedmiocie nieprawidłowe stanowisko nie stosując powołanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego, na których powód opiera swoje roszczenia.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zażalony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

=====