

Wyrok z dnia 20 sierpnia 2009 r.

II PK 43/09

Rozwiązanie stosunku pracy z powołania w drodze wypowiedzenia zmieniającego jest niedopuszczalne.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący), Sędziowie SN:
Bogusław Cudowski, Zbigniew Myszka (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 sierpnia 2009 r. sprawy z powództwa Lecha B. przeciwko Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w W. o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, ewentualnie odszkodowanie, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 19 września 2008 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 19 września 2008 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Szczecinie oddalił apelację pozwanej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w W. (pkt I) od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2008 r., przywracającego powoda Lecha B. do pracy na warunkach sprzed wypowiedzenia zmieniającego z dnia 21 grudnia 2007 r., a także zasądającego od pozwanej na rzecz powoda kwotę 18.480 zł tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, pod warunkiem podjęcia przez powoda pracy w wyniku przywrócenia do pracy oraz nakazującego pobrać od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa (Sądu Rejonowego w Szczecinie) kwotę 6.468 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych, a także (pkt II) uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji w punkcie dotyczącym niezasadnego obciążenia „pозwanej - Skarbu Państwa” kosztami sądowymi.

W sprawie tej ustalono, że powód jest radnym sejmiku województwa z., pełniącym funkcję wiceprzewodniczącego tego sejmiku. W dniu 1 lipca 2007 r. został powołany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w W. - Zbigniewa K. na stanowisko dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w S., z wynagrodzeniem zasadniczym 4.040 zł, dodatkiem funkcyjnym 1.620 zł oraz dodatkiem specjalnym 2.547 zł miesięcznie. Począwszy od dnia 1 października 2007 r. wynagrodzenie zasadnicze powoda wzrosło do 6.700 zł, zaś dodatek funkcyjny wynosił 1000 zł. Wraz z powołaniem, powód otrzymał stosowne pełnomocnictwa od Generalnego Dyrektora GDDKiA do podejmowania działań związanych z piastowaniem powierzonego mu stanowiska. Pismem z dnia 20 listopada 2007 r. przyznano powodowi nagrodę za drugie półrocze 2007 r. w wysokości 6.000 zł.

Następnie 22 listopada 2007 r. przewodniczący sejmiku województwa z. otrzymał pismo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Zbigniewa K. z prośbą o wyrażenie przez sejmik województwa zgody na rozwiązanie stosunku pracy z powodem. W piśmie tym wskazano, że realizacja zadań planowanych przez [...] oddział GDDKiA na lata 2008-2012 wymaga kompetentnego kierownictwa i dyrektor oddziału powinien posiadać wykształcenie zgodne z pełnioną funkcją oraz wieloletnie doświadczenie, których powód nie posiada. Wobec tego konieczne jest zatrudnienie na stanowisku dyrektora oddziału w S. osoby spełniającej te warunki. W odpowiedzi przewodniczący sejmiku w piśmie z dnia 10 grudnia 2007 r. poinformował, że wskazane przyczyny mające uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy z Lechem B. są mało przekonujące, biorąc pod uwagę to, że został on zatrudniony w dniu 1 lipca 2007 r. i wtedy brak odpowiedniego wykształcenia lub wieloletniego doświadczenia nie stanowiły przeszkód w powołaniu go na stanowisko dyrektora oddziału GDDKiA. Jednocześnie przewodniczący sejmiku zwrócił się z prośbą o podanie merytorycznych przyczyn uzasadniających stanowisko Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w tej sprawie oraz wskazanie, czy mają one związek z wykonywaniem mandatu radnego przez powoda.

Pismem z dnia 20 grudnia 2007 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad ponownie zwrócił się z prośbą do przewodniczącego sejmiku województwa o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z powodem, argumentując, że nie wykonuje on w sposób rzetelny powierzonych zadań, jest nieosiągalny dla Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz nie daje żadnej gwarancji terminowej realizacji inwestycji i całego programu budowy dróg na terenie województwa z..

W dniu 21 grudnia 2007 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad odwołał wszystkie udzielone powodowi pełnomocnictwa i wypowiedział mu warunki płacy z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia. Jako przyczynę wypowiedzenia zmieniającego wskazano niewykonywanie przez powoda w sposób rzetelny powierzonych zadań, co doprowadziło do cofnięcia mu udzielonych pełnomocnictw przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, które zostały poważnie uszczuplone. Po upływie okresu wypowiedzenia zmieniającego powodowi zaproponowano wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 5.500 zł oraz dodatek za wysługę lat według zasad obowiązujących pracowników urzędów państwowych. Tego samego dnia Dyrektor Generalny GDDKiA - Tomasz K. cofnął udzielone wcześniej powodowi pełnomocnictwo i udzielił mu nowego, ograniczonego wyłącznie do gospodarowania mieniem oddziału i zapewniania przestrzegania przepisów tajemnicy ustawowo chronionej. Pismem z dnia 10 stycznia 2008 r. powód nie wyraził zgody na przyjęcie zaproponowanych mu warunków, dlatego umowa o pracę uległa rozwiązaniu z dniem 31 stycznia 2008 r. Praca w Oddziale GDDKiA w S. stanowiła dla powoda jedyne źródło utrzymania. Aktualnie pozostaje on bez pracy.

Początkowo powód domagał się uznania wypowiedzenia zmieniającego za bezskuteczne, a ostatecznie - po rozwiązaniu umowy o pracę na skutek odmowy przyjęcia zaproponowanych warunków - żądał przywrócenia do pracy na dotychczas zajmowanym stanowisku oraz zasądzenia kwoty 18.480 zł tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Jako alternatywne (ewentualne) roszczenie powód zgłosił żądanie zasądzenia odszkodowania w kwocie 110.880 zł (równowartości jego rocznego wynagrodzenia). W uzasadnieniu odwołania powód zarzucił, że wypowiedzenia dokonano z naruszeniem przepisów, tj. bez zgody sejmiku województwa, którego jest radnym, a ponadto przyczyna wypowiedzenia zmieniającego jest nieprawdziwa.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy uznał, że powód z tytułu sprawowania mandat radnego był pracownikiem szczególnie chronionym. Powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r. I PZP 55/92 (OSNCP 1993 nr 7-8, poz. 116), Sąd pierwszej instancji przyjął, iż ochrona trwałości stosunku pracy radnego wynikająca z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) rozciąga się także na stosunki pracy nawiązane na podstawie powołania. W przeciwnym wypadku ochrona funkcji radnego stałaby się iluzoryczna. W świetle powołanej

uchwały, ogólna klauzula o wyłączeniu trybu postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami powołanymi zawarta w art. 69 pkt 1 k.p. nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, będących równocześnie radnymi. Sąd Rejonowy odwołał się także do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2003 r., I PK 338/02 (OSNP 2004 nr 17, poz. 301), zgodnie z którym - ochrona wynikająca z art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa nie ogranicza się tylko do zakazu rozwiązania (w drodze wypowiedzenia lub w trybie natychmiastowym) stosunku pracy z radnym bez zgody sejmiku, ale zakaz ten obejmuje też wypowiedzenie warunków pracy i płacy.

Ponadto, zgodnie z art. 42 § 1 i 2 k.p. w związku z art. 30 § 4 k.p., wypowiedzenie zmieniające musi mieć konkretne i prawdziwe przyczyny, których zabrakło w dokonanym wypowiedzeniu. W ocenie Sądu Rejonowego, pracodawca nie dochował także wymaganego prawidłowego trybu rozwiązania z powodem stosunku pracy, skoro w ogóle nie podjął nawet próby uzyskania zgody sejmiku województwa na dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, a pierwsze z pism do przewodniczącego sejmiku było tak lakoniczne, że nie pozwalało na ocenę, czy stawiane powodowi zarzuty miały związek z wykonywaniem przez niego mandatu radnego. W konsekwencji Sąd ten uznał, że odwołanie ze stanowiska pracownika powołanego (będącego jednocześnie radnym) bez uprzedniej zgody właściwego organu, prowadzące do rozwiązania stosunku pracy, stanowiło naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, co jako niezgodne z prawem daje pracownikowi odwołanemu prawo dochodzenia odpowiednio roszczeń określonych w art. 45 k.p. W takim przypadku podstawowym roszczeniem przysługującym pracownikowi powołanemu-radnemu powinno być odszkodowanie. Jednak zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, nie można odrzucić dochodzenia przez takiego pracownika również przywrócenia do pracy, zwłaszcza gdy podstawą odwołania prowadzącą do rozwiązania stosunku pracy były zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego. Sąd Rejonowy uznał przy tym, że wskazana w wypowiedzeniu zmieniającym przyczyna nie jest konkretna (określono ją bowiem w sposób bardzo ogólny), niemożliwe było więc zbadanie jej prawdziwości, co ma znaczenie o tyle, że Sąd Rejonowy mógłby nie uwzględnić żądania przywrócenia powoda do pracy, gdyby uznał, że było to niemożliwe lub niecelowe, albo że przyczyna wypowiedzenia powodowi warunków umowy o pracę nie miała związku z wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Ostatecznie Sąd Rejonowy uznał, że powód będąc pracownikiem zatrudnionym na podstawie

powołania - którego stosunek pracy jako radnego podlegał wzmożonej ochronie - mógł skutecznie domagać się restytucji jego praw przez przywrócenie do pracy, a roszczenie to podlegało ocenie wedle zasad współzycia społecznego i jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. Oceniając zasadność roszczenia o przywrócenie do pracy ze względu na wskazane przyczyny wypowiedzenia zmieniającego, dotychczasową pracę i postawę pracownika, jak również społeczno-ekonomiczny wymiar powrotu pracownika do pracy, Sąd ten przyjął, iż przywrócenie powoda do pracy nie stanowiło nadużycia tego prawa podmiotowego. W szczególności brak było jakichkolwiek dowodów na to, aby powód źle wykonywał swoją pracę lub był niewystarczająco zaangażowany w wykonywanie swoich obowiązków. Praca u pozwanej stanowiła jego jedyne źródło utrzymania, zaś pracodawcę obciąża ryzyko zatrudnienia pracownika na stanowisku pracy, do którego nie miał on wymaganych kwalifikacji zawodowych, czego pozwany pracodawca miał świadomość już przy powoływaniu powoda na powierzone mu stanowisko pracy.

Rozpoznając apelację pozwanej Sąd Okręgowy uznał i przyjął za własne ustalenia Sądu pierwszej instancji, a także podzielił ocenę materiału dowodowego dokonaną przez ten Sąd, korygując zaskarżony wyrok jedynie w zakresie bezpodstawnego obciążenia pozwanej kosztami procesu. Sąd Okręgowy wskazał, że ochrona trwałości stosunku pracy radnego, wynikająca z art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, dotyczy wszystkich radnych będących pracownikami, bez względu na formę nawiązania stosunku pracy, a więc także pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. W przepisie tym mowa jest o rozwiązaniu „stosunku pracy”, nie zaś o rozwiązaniu umowy o pracę. Ponadto wynika z niego obowiązek zwrócenia się przez pracodawcę do sejmiku województwa o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, co nie ogranicza się jedynie do przypadków, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego, ale odnosi się również do wszelkich innych sytuacji, kiedy pracodawca planuje rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym jednocześnie radnym. Naruszenie tego obowiązku przez rozwiązanie stosunku pracy bez zgody sejmiku województwa, jako niezgodne z prawem, stanowi podstawę do skorzystania przez pracownika z możliwości przewidzianych w art. 45 k.p.

Sąd Okręgowy wskazał, że wbrew twierdzeniom apelacji, ogólna klauzula zawarta w art. 69 pkt 1 k.p. nie powoduje wyłączenia trybu postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami powołanymi, jeżeli są oni jednocześnie rad-

nymi. W takiej sytuacji szczególną ochronę przed rozwiązaniem stosunku pracy wprowadzają bowiem przepisy ustawy o samorządzie województwa. W tej materii aktualne pozostają orzeczenia Sądu Najwyższego wydane jeszcze przed zmianą art. 69 k.p. w 2004 r., albowiem pkt 1 tego przepisu nie został przez ustawodawcę zmodyfikowany. Zgodnie z powołaną przez Sąd pierwszej instancji uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, w przypadku naruszenia przez pracodawcę przepisów nakładających obowiązek wystąpienia do właściwego organu o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem, również zatrudnionym na podstawie powołania, pracownik będzie uprawniony do skorzystania z uprawnień przewidzianych w Kodeksie pracy na wypadek niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, a więc zarówno do żądania odszkodowania na zasadach określonych w art. 47¹ k.p., jak i przywrócenia do pracy. Cel i znaczenie wzmożonej ochrony stosunku pracy radnego ochrony stałyby się iluzoryczne i abstrakcyjne, gdyby przyjąć wyłączenie spod tej ochrony radnych, których stosunek pracy powstał na podstawie powołania. W ocenie Sądu Okręgowego sama tylko możliwość zasądzenia pracownikowi odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy stanowiłaby niewystarczającą ochronę stosunku pracy osoby pełniącej funkcję radnego. Tym samym z uwagi na szczególny charakter funkcji radnego oraz ochronę przed niezgodnym z prawem rozwiązaniem z nim stosunku pracy przewidzianą w art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa nie znajdzie w przedmiotowej sprawie zastosowania wyłączenie przewidziane w art. 69 pkt 2 lit. c k.p., zgodnie z którym do stosunku pracy na podstawie powołania nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy dotyczących przywrócenia do pracy. Wprawdzie celem takiej regulacji była konieczność zapewnienia pracodawcy stosunkowo nieograniczonej możliwości rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie powołania, ale nie chodziło tu o przypadki podlegające wzmożonej ochronie na podstawie przepisów odrębnych ustaw. W ocenie Sądu Okręgowego, aktualność zachowało orzecznictwo Sądu Najwyższego wydane w tej materii jeszcze przed zmianą art. 69 k.p. w 2004 r., albowiem pkt 1 tego przepisu nie został przez ustawodawcę zmodyfikowany. Oznacza to, że „pracownik umocowany jest w takich sytuacjach do żądania przyznania mu stosownego odszkodowania na zasadach określonych w art. 47¹ k.p., jak wystąpienia z roszczeniem o przywrócenie go do pracy”.

Sąd ten podkreślił, że nie ma znaczenia tryb w jakim stosunek pracy z radnym został rozwiązany (na podstawie wypowiedzenia zwykłego czy wypowiedzenia warunków pracy i płacy), powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 2 września 2003 r., I PK 338/02, w którym wskazano, iż „zgodnie z art. 42 § 1 k.p. do wypowiedzenia zmieniającego stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu definitywnym. Przez pryzmat tej normy należy ocenić zakres szczególnej ochrony stosunku pracy radnego. Taki zabieg interpretacyjny byłby wykluczony tylko wówczas, gdyby przepis wyraźnie dopuszczał dokonanie wypowiedzenia zmieniającego. W braku takiej regulacji, odesłanie do przepisów o wypowiedzeniu definitywnym oznacza, że ochrona przed rozwiązaniem stosunku pracy obejmuje też dokonanie przez pracodawcę wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że zakaz rozwiązania stosunku pracy byłby iluzoryczny, gdyby dopuszczalne było wypowiedzenie zmieniające warunki płacy lub pracy. Założenie, iż wypowiedzenie zmieniające zmierza do kontynuacji zatrudnienia, a nie do rozwiązania stosunku pracy jest zbyt daleko idącym uogólnieniem. Wypowiedzenie zmieniające może być również motywowane zamiarem zakończenia stosunku pracy, pozbycia się pracownika.”

Sąd Okręgowy przyjął, że zarzut apelacji dotyczący niezasadnego przywrócenia powoda do pracy, mimo że ten jako roszczenie „ewentualne” wysunął żądanie zasądzenia na jego rzecz odszkodowania, nie znajduje oparcia ani w przepisach prawa materialnego (art. 45 § 1 k.p.), ani w przepisach „procesowych” zezwalających na wystąpienie przez powoda z roszczeniem ewentualnym na wypadek nieuwzględnienia przez sąd roszczenia podstawowego. Zgodnie z art. 45 § 1 k.p., sąd pracy nie dokonuje swobodnego wyboru pomiędzy roszczeniami zaproponowanymi przez powoda w ramach roszczenia głównego i ewentualnego, ale w pierwszej kolejności rozstrzyga zasadność roszczenia głównego, a dopiero w razie stwierdzenia jego bezzasadności - orzeka o roszczeniu ewentualnym. Poza tym, z mocy § 2 art. 45 k.p., sąd pracy może (ale nie musi) nie uwzględnić żądania pracownika uznania wypowiedzenia za bezskuteczne lub przywrócenia do pracy, jeżeli ustalą, że uwzględnienie takiego żądania jest niemożliwe lub niecelowe; w takim przypadku orzeka o odszkodowaniu. W rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do ustalenia niecelowości przywrócenia pracownika do pracy, ponieważ pozwana nie udowodniła, aby powód niewłaściwie wywiązywał się z powierzonych mu obowiązków pracowniczych lub też zaistniała przyczyna uzasadniająca utratę przez pracodawcę zaufania do pracownika,

albo że przywrócenie powoda do pracy było obiektywnie niemożliwe. W szczególności nie każdy przypadek utraty zaufania do pracownika może być uznany za uzasadniający „wypowiedzenie mu umowy o pracę, a tym samym nie każdy uzasadnia odmowę przywrócenia pracownika do pracy”, ale tylko taki, który „znajduje oparcie w przesłankach natury obiektywnej oraz racjonalnej i nie jest wynikiem arbitralnych ocen lub subiektywnych uprzedzeń”. Niedogodności przywrócenia do pracy są normalnym następstwem wykonania takiego orzeczenia i „nie mogą przesądzać o rezygnacji przez sąd rozpoznający sprawę z zadośćuczynienia roszczeniu zwolnionego pracownika”, który wskutek niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy pozostał bez zatrudnienia.

W skardze kasacyjnej pełnomocnik pozwanej zaskarżył wyrok w części oddalającej apelację (pkt I wyroku), zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności: 1) art. 69 pkt 2 lit. c k.p. w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wyłączenie przewidziane art. 69 pkt 2 lit. c k.p. nie ma zastosowania do pracowników sprawujących mandat radnych, 2) art. 45 § 2 k.p., przez jego błędne zastosowanie polegające na uwzględnieniu roszczenia powoda o przywrócenie do pracy, zamiast roszczenia o odszkodowanie, 3) art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że jest to przepis szczególny w stosunku do art. 69 pkt 2 k.p., 4) art. 8 k.p., przez jego niezastosowanie, prowadzące do objęcia pracownika powołanego, będącego radnym, nadmierną ochroną trwałości stosunku pracy.

Okolicznością uzasadniającą przyjęcie skargi do rozpoznania jest potrzeba dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości oraz wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, w szczególności art. 69 k.p. w związku z roszczeniami wynikającymi z art. 45 k.p.

W ocenie skarżącej, uchylenie art. 69 pkt 2 lit. b k.p. spowodowało utratę aktualności powołanego przez Sądy obu instancji orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym w razie odwołania pracownika niezgodnie z przepisami szczególnymi ograniczającymi swobodę organu odwołującego w tym zakresie, pracownik może dochodzić na drodze sądowej przywrócenia do pracy lub odszkodowania z tytułu wadliwego odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem. Ponadto Sąd Okręgowy uzasadnienie swojego wyroku oparł w głównej mierze na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, wydanej jeszcze przed uchy-

leniem art. 69 pkt 2 lit. b k.p., bez uwzględnienia odmiennego stanowiska Sądu Najwyższego wynikającego z uchwały z dnia 22 listopada 1994 r., I PZP 48/94, jak również poglądów doktryny dotyczących aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

Zdaniem skarżącej, okoliczność, że pracownik powołany jest jednocześnie radnym, a w związku z tym podlega wzmożonej ochronie z mocy art. 27 ust 2 ustawy o samorządzie województwa, nie oznacza, że regulacja art. 69 pkt 2 lit. c k.p. nie ma do niego zastosowania. Nie można bowiem twierdzić, że art. 27 ust 2 ustawy o samorządzie województwa jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 69 pkt 2 k.p. W świetle art. 27 ust 2 ustawy o samorządzie województwa, jeżeli odwołanie nie nastąpiło z przyczyn związanych z wykonywaniem mandatu radnego, to w ogóle nie można mówić o naruszeniu mandatu radnego. Wykonywanie pracy przez pracownika - radnego nie może bowiem być gwarancją prawidłowego pełnienia przez niego funkcji radnego, skoro brak zatrudnienia lub też jego ustanie, nie powoduje, że radny nie może wykonywać swojego mandatu. Obowiązujące przepisy w ogóle nie nakładają obowiązku zatrudniania radnego, bez możliwości rozwiązania z nim stosunku pracy. Oznacza to, że art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa w powiązaniu z art. 69 pkt 2 lit. c k.p. należy interpretować w taki sposób, że brak uzyskania zgody właściwego organu (sejmiku województwa) usprawiedliwia jedynie roszczenie odszkodowawcze pracownika odwołanego, będącego jednocześnie radnym, co w pełni realizuje ochronę, o której mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Natomiast przyjęcie możliwości przywrócenia do pracy pracownika powołanego, będącego radnym, uprzywilejowuje go w sposób nieusprawiedliwiony w stosunku do innych pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, którzy nie pełnią funkcji radnego, przez co zapewnia mu nadmierną i nieuzasadnioną ochronę, naruszając tym samym zasadę równego traktowania pracowników w zatrudnieniu (art. 11² k.p.).

Skarżąca podniosła również, że uchylene art. 69 pkt 2 lit. b k.p. zmieniło sytuację pracowników powołanych, których odwołano niezgodnie z przepisami prawa, dając im po tej zmianie możliwość dochodzenia wyłącznie odszkodowania. Za tą koncepcją przemawia pozostawienie przez ustawodawcę art. 69 pkt 2 lit. c k.p., wyłączającego możliwość dochodzenia przez pracowników powołanych roszczeń o uznanie wypowiedzenia (odwołania) za bezskuteczne i roszczenia o przywrócenie do pracy. Z art. 69 pkt 2 lit. c k.p. w związku z art. 45 § 2 k.p. jednoznacznie zatem wynika, że pracownik powołany nie może skorzystać z roszczenia o przywrócenie do pracy, skoro możliwość taka została przez ustawodawcę wyeliminowana. Ponadto

art. 45 § 2 k.p. nie pozwala na przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach pracownika zatrudnionego na podstawie powołania, a jedynie pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. W związku z rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania nie może zatem dojść do restytucji powołania na mocy orzeczenia sądu.

W ocenie skarżącej, Sąd Okręgowy w ogóle nie uwzględnił charakteru stosunku pracy na podstawie powołania i błędnie założył, że wykonalne i celowe było przywrócenie powoda do pracy. Sąd nie uwzględnił okoliczności, że co do zasady, włącznie ze względu na szczególny rodzaj zatrudnienia na podstawie powołania, decyzja o odwołaniu pracownika nie wymaga szczególnego uzasadnienia, w odróżnieniu od wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Ponadto przytoczone w zaskarżonych wyrokach orzecznictwo w głównej mierze dotyczy wypowiedzania umów o pracę, a nie aktu odwołania ze stanowiska.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt I i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach procesu za instancję kasacyjną według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona przede wszystkim i wyłącznie dlatego, że w sprawie w ogóle nie doszło do zgodnego z prawem odwołania powoda ze stanowiska w trybie art. 70 § 1 i 2 k.p., tj. w drodze odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem (definitywnym) umowy o pracę, zważywszy że skarżący pracodawca w zamiarze pozbawienia powoda stanowiska z powołania wypowiedział mu jedynie warunki płacy. Tymczasem w judykaturze przyjmuje się, iż nie jest dopuszczalne wypowiedzenie warunków pracy i płacy pracownikowi zatrudnionemu na podstawie powołania (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1987 r., III PZP 47/87, OSNCP 1989 nr 9, poz. 131). Skład orzekający podziela to stanowisko, ponieważ sposoby rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania zostało wyczerpująco uregulowane w przepisach Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 70 § 1 k.p., pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w terminie określonym - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również i nawet pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony.

Także odwołanie niezwłoczne jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 70 § 3), jeżeli nastąpiło z przyczyn, o których mowa w art. 52 lub 53 k.p. W razie odwołania pracownika z innych przyczyn, niż przewidziane w art. 52 lub 53 k.p., odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, a w okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem (art. 70 § 2 k.p.).

Rzecz jasna, zgodnie z zasadą autonomii woli stron każdego stosunku pracy, bez względu na jego podstawę prawną, zawsze dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku pracy z powołania w drodze porozumienia stron. Porozumienia stron zawarte go na wniosek lub za zgodą pracownika odwołanego ze stanowiska wymaga natomiast zatrudnienie go w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, a po upływie okresu wypowiedzenia zatrudnienie odwołanego pracownika na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy (art. 71 k.p.).

Szczególne zasady dotyczą odwołania pracownicy w ciąży lub pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Regulacje zawarte w Kodeksie pracy zobowiązują organ odwołujący do zapewnienia takim pracownikom innej pracy, odpowiedniej ze względu na kwalifikacje zawodowe, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem przez okres równy okresowi wypowiedzenia (art. 72 § 2 i 3 k.p.). Jeżeli jednak ci pracownicy nie wyrażą zgody na podjęcie innej pracy już w okresie równym okresowi wypowiedzenia, to stosunek pracy z powołania ulega rozwiązaniu z upływem tego okresu, którego bieg rozpoczyna się jednak od dnia zaproponowania na piśmie innej pracy. Oznacza to, że tak uregulowana możliwość przekształcenia stosunku pracy z powołania wymaga uzgodnień stron, obejmujących propozycje organu odwołującego i zgody tych szczególnie chronionych pracowników, które mogą być przedmiotem odwołania pracownika do sądu pracy (art. 70 § 4 k.p.).

Stosunek pracy z powołania rozwiązuje się na opisanych zasadach określonych w Kodeksie pracy, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 70 § 1 k.p.). Oznacza to, że odrębne przepisy szczególne rangi ustawowej mogą ustanawiać inne rygory ograniczające dopuszczalność rozwiązywania stosunków pracy z powołania z pracownikami, których stosunki pracy podlegają wzmożonej ochronie trwałości stosunku pracy na podstawie pozakodeksowych przepisów szczególnych.

Do takich przepisów zalicza się, między innymi, art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, który uzależnia skuteczne rozwiązanie stosunku pracy z radnym od uzyskania uprzedniej zgody sejmiku województwa, którego radny jest członkiem. Sejmik ten odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez tego radnego. Równocześnie jednak te odrębne regulacje szczególne na ogół nie ustanawiają innych - niż przewidziane w Kodeksie pracy - sposobów rozwiązania stosunku pracy z powołania, ale uzależniają dopuszczalność odwołania pracownika w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - od uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu lub gremium (np. sejmiku). Wyjątkowo i jedynie w przypadkach wyraźnie ustawowo określonych, tj. na podstawie wynikającej z wyraźnej woli samego ustawodawcy (*ipso iure*) możliwe jest przekształcenie stosunku pracy z powołania w stosunek pracy oparty na innej, najczęściej umownej podstawie prawnej, co następuje albo z mocy samego prawa (np. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm., który stanowił, że stosunki pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie powołania na czas określony lub na czas nieokreślony na stanowiskach niewymienionych w przepisach, o których mowa w art. 68 § 1 k.p., przekształcały się z dniem wejścia w życie tej ustawy, w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony albo na czas nieokreślony). Poza tym zmiana podstawy prawnej zatrudnienia wymaga uzyskania zgody pracownika odwoływanego ze stanowiska (art. 71-72 k.p.). Powyższe oznacza, że przepisy prawa pracy albo wolność stron do rozwiązania każdego stosunku pracy w drodze porozumienia rozwiązującego stron nie przewidują i nie dopuszczają rozwiązania stosunku pracy z powołania w drodze wypowiedzenia warunków pracy lub płacy. Wyklucza to uznanie, że w razie nieprzyjęcia przez pracownika zatrudnionego na podstawie powołania nowych warunków zaproponowanych mu w drodze niedopuszczalnego wypowiedzenia zmieniającego, stosunek pracy z powołania rozwiązuje się. Wszystko to prowadziło do przyjęcia, że organ odwołujący może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem odwołanym ze stanowiska jedynie w trybie art. 70 lub 72 k.p., chyba że pozakodeksowe przepisy szczególne stanowią inaczej.

Należy wykluczyć dopuszczalność uznania, że zawarte w innej systematyce (Oddziale 3 Rozdziału II) Kodeksu pracy przepisy o wypowiedzeniu zmieniającym umowę o pracę mogą być podstawą prawną prowadzącą do rozwiązania stosunku

pracy z powołania, które następuje wyłącznie w oparciu o regulacje zawarte w przepisach Oddziału 1 Rozdziału III Kodeksu pracy (art. 70 lub 72 k.p.). Skoro zatem jednostronne rozwiązanie stosunku pracy z powołania jest dopuszczalne wyłącznie w sposób wyraźnie ustawowo określony, to nielegalne jest jego rozwiązanie w trybie wypowiedzenia zmieniającego, który nie stanowi zgodnego z prawem sposobu potencjalnego rozwiązania stosunku pracy z powołania w razie nieprzyjęcia nowych (zaproponowanych) warunków zatrudnienia. Takiej podstawy prawnej rozwiązania stosunku pracy z powołania nie stanowi odesłanie zawarte w art. 69 k.p., który dopuszcza stosowanie przepisów dotyczących umowy o pracę na czas nieokreślony tylko w sprawach, w których przepisy Kodeksu pracy dotyczące stosunku pracy z powołania nie stanowią inaczej. Tymczasem regulacje kodeksowe (art. 70 § 1 lub art. 72 k.p.) w zakresie sposobów rozwiązania stosunku pracy z powołania są wyczerpujące. Również pozakodeksowe przepisy szczególne nie przewidują możliwości rozwiązania stosunku pracy z powołania w trybie wypowiedzenia warunków pracy lub płacy, a jedynie odwołanie ze stanowiska w sposób określony w Kodeksie pracy warunkują od uzyskania uprzedniej zgody ustawowo wskazanego organu lub gremium. Przeprowadzona analiza prowadziła do wyrażenia ostatecznej konkluzji, że rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania w drodze wypowiedzenia zmieniającego jest niedopuszczalne.

Przekładając dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy uznał, że nieprzyjęcie przez powoda będącego pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania i równocześnie radnym sejmiku województwa wypowiedzianych mu „warunków płacy”, które pozwany pracodawca zaproponował mu w niedopuszczalnym wypowiedzeniu zmieniającym, zmierzając w istocie rzeczy do pozbawienia go stanowiska z powołania w tym niedopuszczalnym trybie, nie mogło prowadzić do rozwiązania stosunku pracy z powołania. Konkretnie rzecz ujmując Sąd Najwyższy przyjął, że rozwiązanie stosunku pracy z powołania w nieprzewidzianym w przepisach prawa pracy trybie wypowiedzenia zmieniającego nie może prowadzić do ustania stosunku pracy z powołania, jeżeli pracownik, tak jak powód, w kodeksowym terminie zaskarżył do sądu pracy taki niedopuszczalny i nielegalny sposób ustania stosunku pracy z powołania.

W konsekwencji takiego stanowiska i w celu przymuszenia pozwanego pracodawcy do zastosowania prawem przewidzianego trybu odwołania „definitywnego” powoda ze stanowiska w sposób określony w Kodeksie pracy, Sąd Najwyższy orzekł

jak w sentencji, uznając, że pomimo błędnego uzasadnienia zaskarżony wyrok odpowiada prawu (art. 398¹⁴ *in fine* k.p.).

W takich okolicznościach sprawy należało jednie incydentalnie i skrótowo sygnalizować, co następuje. W stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania niedopuszczalne jest stosowanie wypowiedzenia zmieniającego jako sposobu prowadzącego potencjalnie do bezpodstawnego ustania stosunku pracy z powołania, przeto Sądy pierwszej i drugiej instancji niepotrzebnie rozważały wskazane powodowi przyczyny tego niedopuszczalnego trybu zmiany podstawy prawnej i warunków jego zatrudnienia. Weryfikowanie przyczyn odwołania pracownika ze stanowiska zajmowanego na podstawie powołania może być uznane za dopuszczalne co do zasady i wyłącznie przy rozpoznawaniu zasadności roszczenia odszkodowawczego, które na gruncie aktualnego brzmienia art. 69 k.p. jest jedynym uprawnieniem przysługującym pracownikowi bezpodstawnie lub bezprawnie odwołanemu ze stanowiska, który może być każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska. Pogląd Sądu Najwyższego dopuszczający dochodzenie obu roszczeń wymienionych w art. 45 k.p. (por. uchwałę z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, OSNC 1993 nr 7-8, poz. 116), tj. także roszczenia o przywrócenie do pracy, został wypowiedziany pod rządem poprzedniego brzmienia art. 69 k.p., które wyłączało możliwość dochodzenia jakichkolwiek roszczeń przez odwołanego pracownika, w tym również roszczenia odszkodowawczego i jak się zdaje stanowisko takie było wskazaniem sposobu sądowego usankcjonowania oczywistego naruszenia zakazu odwoływania pracownika będącego radnym wbrew lub bez uzyskania uprzedniej zgody właściwego gremium samorządowego w sytuacji, gdy art. 69 k.p. w poprzednio obowiązującym brzmieniu wyłączał w ogóle dopuszczalność dochodzenia roszczeń z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy z powołania. Ponadto w uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyraźnie i trafnie podkreślał, że podstawowym roszczeniem przysługującym pracownikowi powołanemu-radnemu w przypadku odwołania go bez zgody rady powinno być odszkodowanie ze względu „na istotę stosunku pracy z powołania”, sygnalizując, że nie można odrzucić dochodzenia przez takiego pracownika również przywrócenia do pracy na podstawie art. 45 k.p., ale w „szczególności wówczas, gdy podstawą odwołania prowadzącą do rozwiązania stosunku pracy były zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”.

Natomiast w aktualnym stanie prawnym ustawodawca nie wyłączył dopuszczalności dochodzenia przez pracownika odwołanego ze stanowiska, który może być w każdym czasie odwołany przez organ, który go powołał, roszczenia odszkodowawczego, ale podtrzymał wyraźnie wyłączenie przepisów regulujących przywrócenie do pracy (art. 69 pkt 2 lit. c k.p.), co oznacza, że zaskarżone orzeczenie o przywróceniu powoda do pracy powinno podlegać weryfikacji z punktu widzenia oczywistego nadużycia prawa do „nieskrępowanego” odwołania w każdym czasie pracownika zatrudnionego na podstawie powołania przez organ odwołujący (art. 8 k.p. w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa w opozycji do art. 70 § 1 k.p.). Utrzymanie takiego orzeczenia mogłoby być potencjalnie rozważone tylko wtedy, gdyby zaskarżone odwołanie stanowiło oczywiście bezprawną szyskanę spowodowaną wyłącznie przyczynami związanymi lub wynikającymi ze sprawowania funkcji radnego, co do których właściwe gremium samorządowe ma obowiązek odmowy udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym (art. 27 ust. 2 *in fine* ustawy o samorządzie województwa). Ponadto i tak ostatecznie wyrokował Sąd Najwyższy w rozpoznanej sprawie przywrócenie do pracy było wyjątkowo możliwe wobec zatrudnionego na podstawie powołania pracownika, którego organ odwołujący odwołał ze stanowiska w sposób nieprzewidziany przepisami prawa pracy, tj. w trybie niedopuszczalnego wypowiedzenia zmieniającego.

Natomiast - co do zasady - z istoty stosunku pracy z powołania wynika, że pracownik zatrudniony na tej podstawie prawnej, który może być w każdym czasie odwołany z zajmowanego stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k.p.), wynika osłabienie ochrony trwałości stosunku pracy z powołania, a także ograniczenie uprawnień pracowniczych przysługujących w razie niezgodnego z prawem lub nieuzasadnionego rozwiązania stosunku pracy z powołania do roszczenia odszkodowawczego (art. 45 § 1 k.p. w części dotyczącej orzeczenia o odszkodowaniu w związku z art. 69 k.p.). Gdyby zatem w rozpoznawanej sprawie organ odwołujący rozwiązał z powodem stosunek pracy w drodze odwołania „definitywnego”, a nie w trybie niedopuszczalnego wypowiedzenia zmieniającego, które powód skutecznie zakwestionował przed Sądami pracy, to pracownik byłby uprawniony wyłącznie do uzyskania odszkodowania, zważywszy że z miarodajnych ustaleń w rozpoznawanej sprawie zdaje się wynikać, iż żadna ze wskazywanych przyczyn odwołania powoda ze stanowiska z powołania nie była związana ze sprawowaniem mandatu radnego, co do których właściwe gremium samorządowe ma obowiązek odmowy udzielenia

zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Oznacza to, że niewyrażenie przez sejmik województwa zgody na odwołanie pracownika-radnego ze stanowiska w przypadku zdarzeń niezwiązanych z wykonywaniem mandatu nie może być - co do zasady - sankcjonowane orzeczeniem o przywróceniu do pracy, które jest wyraźnie wyłączone przez art. 69 pkt 1 lit. c k.p. i nie przewidują go przepisy ustawy o samorządzie województwa. W takich przypadkach usprawiedliwione będzie zasądzenie roszczenia odszkodowawczego (art. 45 § 1 k.p. w części dotyczącej orzeczenia o odszkodowaniu w związku z art. 69 k.p.).

=====