

**Uchwała z dnia 8 grudnia 1994 r.  
I PZP 50/94**

Przewodniczący SSN: Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Sędzia SN: Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędzia SA: Andrzej Kijowski,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Stefana Trautsolta, w sprawie z powództwa Lecha B. przeciwko Urzędowi Gminy we W. o odszkodowanie, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 8 grudnia 1994 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach postanowieniem z dnia 24 października 1994 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

Czy członkowi Zarządu Gminy, zatrudnionemu w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, odwołanemu z zajmowanego stanowiska w wyniku uchwały podjętej z naruszeniem postanowień statutu gminy, a także art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) przysługuje roszczenie odszkodowawcze ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Zatrudnionemu na podstawie wyboru członkowi zarządu gminy, odwołanemu z zajmowanego stanowiska z naruszeniem przepisów art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz postanowień statutu gminy, przysługują roszczenia przewidziane w art. 56 k.p. i art. 59 k.p.**

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

Rada Miejska w W. uchwałą nr 181 z dnia 30 kwietnia 1993 r. odwołała Lecha B. z funkcji zastępcy burmistrza. W uchwale tej przy tym stwierdzono, że odwołanie powoda nastąpiło bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady na sesji w dniu 25 marca 1993 r. Ustawowy skład Rady - jak przyjęto w pierwszej z tych uchwał - wynosi bowiem 27 radnych, za odwołaniem głosowało 14 radnych, 7 głosów było przeciw i 2 głosy były nieważne.

Nie zgadzając się z powyższym rozstrzygnięciem powód Lech B. wystąpił do Sądu Pracy w Jędrzejowie z roszczeniem o uznanie rozwiązania stosunku pracy za bezzasadne, przy czym w toku procesu modyfikując swoje roszczenie domagał się od strony pozwanej odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia z powodu bezzasadnego odwołania ze stanowiska zastępcy burmistrza.

Sąd Pracy wyrokiem z 6 lipca 1994 r., [...], oddalił powództwo.

Rozpoznający sprawę w wyniku rewizji powoda Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach, uznał że na jej tle istnieje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, w związku z którym przedstawił Sądowi Najwyższemu pytanie: czy członkowi zarządu gminy, zatrudnionemu w ramach stosunku pracy na

podstawie wyboru, odwołanemu z zajmowanego stanowiska w wyniku uchwały podjętej z naruszeniem postanowień statutu gminy, a także art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) przysługuje roszczenie odszkodowawcze ?

Statut Gminy W. w § 6 ust. 2 określa sposób odwołania zarządu gminy oraz jego członków przed upływem kadencji. Zgodnie z tym przepisem, "odwołanie zarządu gminy lub poszczególnych jego członków następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością ustawowego składu rady gminy". W § 5 ust. 3 statutu postanowiono, że ustawowy skład Rady Miejskiej wynosi 29 radnych ale:

1. skład Rady może ulec zmniejszeniu wskutek stwierdzenia przez Radę Miejską wygaśnięcia mandatu radnego i odstąpienia od przeprowadzenia wyborów uzupełniających,
2. obecny skład Rady wynosi 27 radnych. Uchwałą [...] z dnia 29 września 1994 r. dokonano zmiany składu ustawowego i "obecnego", określając go na 28 radnych.

Na tej podstawie Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, iż ustawowy skład Rady w świetle postanowień statutu wynosił 29 radnych, a nie 27 jak uznano podejmując uchwałę o odwołaniu powoda z zajmowanego stanowiska. Skoro za odwołaniem głosowało 14 radnych, to wynik ten nie stanowi bezwzględnej większości ustawowego składu rady i wobec tego podjęcie uchwały z dnia 30 kwietnia 1993 r. nastąpiło z naruszeniem postanowień statutu, a także przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Zgodnie bowiem z art. 18 tej ustawy odwołanie zarządu gminy lub poszczególnych jego członków następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

W świetle art. 2 pkt 1 lit. "a" ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w urzędach i jednostkach wymienionych w jej art. 1 są osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, takie jak wójt (burmistrz, prezydent miasta) ich zastępcy, członkowie zarządu gminy - jeżeli statut gminy bądź związku tak stanowi. W § 61 ust. 1 statutu Gminy W. ustalono, że pracownikami samorządowymi zatrudnianymi w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru są burmistrz, jego zastępca oraz w razie potrzeby członkowie zarządu. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie regulują ewentualnych roszczeń pracownika, z którym stosunek pracy nawiązany na podstawie wyboru rozwiązany został niezgodnie z prawem. Zdaniem Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, skoro jednak art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w kwestiach nieuregulowanych odsyła do przepisów kodeksu pracy, to ewentualnego rozwiązania należałoby poszukiwać w tym właśnie akcie prawnym.

Stosunek pracy na podstawie wyboru unormowany jest w art. 73 - 75 k.p. Z uwagi jednak - według Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - na brak wśród tych przepisów przepisu odpowiadającego treści art. 69 k.p., dotyczącego pracowników zatrudnianych na podstawie powołania, należałoby przyjąć, że do stosunku pracy na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy kodeksu pracy dotyczące rozwiązania, wygaśnięcia stosunku pracy, jak też przepisy dotyczące uprawnień przysługujących pracownikowi w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę. Z drugiej jednakże strony za niemożliwe uznać należy zaakceptowanie sytuacji, w której naruszenie przez zakład pracy sprecyzowanych przepisami prawa przesłanek nie

stwarza żadnej sankcji w postaci przyznania drugiej stronie stosownego roszczenia, tym bardziej, że brak jest przepisu ustawy, który wyłączałby takie roszczenie.

W zakończeniu swoich wywodów, wyjaśniających istotę wątpliwości prawnych, które stały się źródłem przedstawionego zagadnienia prawnego, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdza, iż stosunek pracy na podstawie wyboru nawiązuje się z chwilą wyboru lub objęcia "mandatu stanowiska". Rozwiązuje się natomiast z wygaśnięciem mandatu. "Umowa ta jest instytucją zbliżoną do umowy zawartej na czas określony". Przepisy kodeksu pracy w art. 50 § 3 i art. 59 zawierają zaś unormowania wskazujące na uprawnienia pracowników w przypadku wypowiedzenia lub rozwiązania bez wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości przedstawione przez Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych są uzasadnione, gdyż stan prawny dotyczący pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, zgodnie z ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, nie jest jasny. Przyczyną tego stanu jest także lakoniczność postanowień art. 73 k.p., który ogranicza się do ustanowienia reguły, że nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika oraz zasady, iż stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Kodeks pracy - jak słusznie zauważa Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - nie określa konsekwencji pozbawienia pracownika (na podstawie wyboru) mandatu wbrew obowiązującemu prawu. Nie ma tu analogicznej reguły, jak ustalona w art. 69 k.p. w odniesieniu do pracowników powoływanych na stanowiska, która pozwalałaby wprost na sięgnięcie do przepisów dotyczących skutków wadliwego rozwiązania umowy o pracę. Brak też jednak przepisów ustalających, iż pracownicy pozbawieni mandatu, których stosunek pracy wskutek tego ulega rozwiązaniu, pozbawieni mają być możliwości dochodzenia swoich praw w tym sensie, iż nie przysługują im żadne roszczenia z tego tytułu. Sięganie w części takich przypadków poprzez art. 300 k.p. do przepisów kodeksu cywilnego regulujących problem nieważności czynności prawnych z powodu ich sprzeczności z prawem z różnych względów nie jest uzasadnione. Stąd też dla rozwiązania rozważanego problemu analogii szukać należy w przepisach regulujących następstwa wadliwego rozwiązania umowy o pracę przez zakład pracy. Za posłużeniem się tego typu rozumowaniem przemawia w sposób szczególnie wyraźny przepis art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który w kwestiach nie uregulowanych w tej ustawie nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu pracy. Oznacza to, że także przepisy kodeksu pracy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru do pracowników samorządowych powinny być stosowane w sposób "odpowiedni". Innymi słowy przy ich stosowaniu należy między innymi mieć na uwadze pewne szczególne względy, które skłoniły ustawodawcę, by określona grupa pracowników samorządowych była zatrudniana na podstawie wyboru.

Stosunek pracy na podstawie wyboru najbardziej zbliżony jest do umowy o pracę zawartej na czas określony, gdyż z góry ustalone jest, iż trwa przez taki okres, przez jaki istnieje mandat danego pracownika. Trafnie dostrzega to Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, jednakże jednocześnie mylnie - w tym kontekście - określa stosunek pracy na podstawie wyboru mianem "umowy". Podstawowym sposobem wygaśnięcia

mandatu, co automatycznie pociąga za sobą rozwiązanie stosunku pracy z wyboru, jest upływ kadencji. Z reguły też jednak przepisy regulujące wybór danej osoby na stanowisko - tak jak w przypadku pracowników samorządowych - przewidują możliwość pozbawienia jej mandatu także w drodze odwołania przez upoważniony organ, czy też przez ogół wyborców. Odwołanie to nie ma jednak cech odwołania przewidzianego w odniesieniu do pracowników powoływanych (art. 68 i nast. k.p.) i stąd nie ma podstaw, by przy rozważaniu skutków wadliwego odwołania pracownika przez radę gminy stosować przepisy o odwołaniu pracowników powoływanych na stanowisko.

W myśl art. 18 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym odwołanie zarządu gminy lub poszczególnych jego członków następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu gminy. Przepis ten nie przewiduje warunkowego odwołania, czy też odwołania ze skutkiem odroczonym w czasie, w związku z tym należy uznać, że z chwilą odwołania dochodzi do wygaśnięcia mandatu, a to automatycznie pociąga za sobą rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym na podstawie wyboru. Oznacza to tym samym, że odwołanie dokonane na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym jest równoznaczne w swych skutkach z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia. W konsekwencji do oceny odwołania dokonanego wbrew prawu i tym samym do pozbawienia pracownika mandatu, co do którego błędnie przyjmuje się, że wygaśł zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w następstwie tego i do rozwiązania stosunku pracy, jako skutku wygaśnięcia mandatu - uznając, iż sprawa ta nie jest uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych - należy stosować odpowiednio przepisy kodeksu pracy przewidujące uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez zakład pracy umowy o pracę bez wypowiedzenia. Ewentualność taką, w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, sugeruje także Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wskazując jednakże również na możliwość zastosowania art. 50 § 3 k.p., a więc tym samym dopuszczając także dokonywanie oceny skutków bezprawnego pozbawienia mandatu na podstawie przepisów ustanawiających uprawnienia pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez zakład pracy, co jednak nie jest uprawnione. Pozbawienie pracownika mandatu w wyniku odwołania go ze stanowiska pociąga za sobą automatycznie (z mocy prawa) rozwiązanie jego stosunku pracy i wobec tego nie ma cech zbliżonych do wypowiedzenia umowy o pracę, zwłaszcza jeżeli zważyć, że żaden przepis prawa nie przewiduje, iż skutek odwołania może nie mieć charakteru natychmiastowego, a zwłaszcza, że uchwała zarządu gminy może powodować odwołanie danego pracownika jako członka zarządu, a tym samym i rozwiązanie z nim stosunku pracy, dopiero po upływie jakiegoś okresu wypowiedzenia.

Prowadzi to do wniosku, że ponieważ sprawa roszczeń pracownika wynikających z bezprawnego odwołania go ze stanowiska i tym samym rozwiązania z nim stosunku pracy nie została unormowana w ustawie o pracownikach samorządowych, a jednocześnie odwołanie to w swych skutkach w sferze stosunku pracy jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia - gdyż stosunek ten rozwiązuje się z chwilą wygaśnięcia mandatu, a więc z momentem odwołania go ze stanowiska - wobec tego do ich oceny należy stosować przepisy kodeksu pracy przewidujące uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez zakład pracy umowy o pracę bez wypowiedzenia. Przyjmując takie założenia należy

jednakże mieć na uwadze, że stosunek pracy na podstawie wyboru ma wiele cech wspólnych z umową o pracę na czas określony, co prowadzi do konkluzji, iż w razie rozwiązania tego stosunku z naruszeniem przepisów prawa dotyczących odwołania pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru, pracownikowi temu przysługują roszczenia przewidziane w kodeksie pracy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez zakład pracy bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony. W myśl art. 59 k.p. w razie rozwiązania przez zakład pracy umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę bez wypowiedzenia, pracownikowi przysługuje wyłącznie odszkodowanie, jeżeli upłynął już termin, do którego umowa miała trwać, lub gdy przywrócenie do pracy byłoby niewskazane ze względu na krótki okres, jaki pozostał do upływu tego terminu. Oznacza to, iż w przypadku gdy nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 59 k.p., zastosowanie ma ogólna reguła z art. 56 k.p., w myśl której pracownik może dochodzić przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach. Z tego punktu widzenia nieco myląca może być sugestia płynąca ze sposobu sformułowania pytania przez Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, gdyż można by z niego wyciągnąć wniosek, iż Sąd ten w ogóle neguje możliwość dochodzenia przywrócenia do pracy przez pracowników bezprawnie pozbawionych mandatu, co jednak nie jest usprawiedliwione, nawet jeżeli zważyć, że przepisy kodeksu pracy w takim przypadku - na zasadzie art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych - stosuje się jedynie odpowiednio. W ocenie Sądu Najwyższego, uznając, iż w razie bezprawnego pozbawienia mandatu pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru, należy stosować przepisy przewidujące roszczenie z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony, nie ma uzasadnienia, by zakres uprawnień takiego pracownika ograniczać jedynie do roszczenia odszkodowawczego z art. 59 k.p., z wykluczeniem roszczenia o przywrócenie do pracy z art. 56 k.p., co znalazło wyraz w treści udzielonej przez ten Sąd odpowiedzi na pytanie Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Formułując tę odpowiedź, poza względami wynikającymi z wykładni językowo-logicznej, Sąd Najwyższy miał także na uwadze okoliczność, iż odwołanie przez wyborców w toku kadencji jest odstępstwem od zasady, że stosunek pracy z pracownikiem na stanowisko nawiązuje się na czas z góry określonej kadencji, a jednocześnie przy podejmowaniu uchwały o odwołaniu rada gminy ma pełną swobodę, gdyż nie ma powinności uzasadniania swojej decyzji i wskazywania przyczyn odwołania. Tym ważniejsze jest więc przestrzeganie przez nią elementarnych wymagań natury proceduralnej (dotyczących procedury głosowania i podejmowania uchwały o odwołaniu ze stanowiska). Pozbawienie w tej sytuacji pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru wszelkiej ochrony sądowej jest szczególnie krzywdzące i niesprawiedliwe. Idzie tu bowiem jedynie o wymuszenie na organie samorządu terytorialnego respektowania podstawowych reguł proceduralnych, przy pozostawieniu mu pełnej swobody oceny co do istnienia lub braku podstaw do odwołania danego pracownika ze stanowiska. Do wniosku takiego skłaniają także porównania analizowanego tu odwołania z odwołaniem przewidzianym jako sposób rozwiązywania stosunków pracy nawiązywanych na podstawie powołania. Stosunek pracy z powołania został przez ustawodawcę uregulowany jako nie zapewniający pracownikowi stabilizacji zatrudnienia i pod tym względem - z punktu widzenia interesów pracownika - pomyślany jest jako mniej

korzystny aniżeli stosunek pracy na podstawie wyboru, który co do zasady nawiązywany jest na okres kadencji i w tym aspekcie wykazuje wiele analogii do umowy o pracę na czas określony, zapewniającej trwałość zatrudnienia przez określony czas. Znamienne jest jednak - że mimo wyłączenia prawa do stanowiska obsadzanego w drodze powołania - w razie odwołania z niego z naruszeniem przepisów o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia pracownikowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze, co oznacza, iż na tej drodze może on przed sądem między innymi kwestionować istnienie przyczyn uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 52 i 53 k.p.). Możliwości takiej pozbawiony jest natomiast pracownik zatrudniony na podstawie wyboru, gdyż odwołanie go ze stanowiska w ogóle nie wymaga uzasadnienia. W takiej sytuacji byłoby tym bardziej nieuzasadnione pozbawianie go jakiegokolwiek ochrony sądowej, gdy przy odwołaniu ze stanowiska rada gminy nie przestrzega elementarnych reguł dotyczących procedury podejmowania uchwał, gdyż dodatkowo obniżałoby to - na niekorzyść pracowników z wyboru - stopień stabilizacji ich stosunków pracy w porównaniu z pracownikami z powołania, w sytuacji gdy w istocie powinni oni korzystać z mocniejszych - przez okres kadencji - gwarancji zatrudnienia aniżeli pracownicy powoływani na stanowiska. Dochodzenie przez pracownika odwołanego roszczeń przed sądem pracy należy przy tym widzieć nie tylko jako środek ochrony przysługujących mu praw pracowniczych ale - pośrednio - także jako instrument wymuszania na organach samorządu terytorialnego ścisłego przestrzegania przepisów prawa, w tym także reguł proceduralnych, co jest szczególnie ważne, jeżeli zważyć, iż mają być one w tym zakresie istotnym, pozytywnym wzorcem do naśladowania przez inne instytucje, organy i obywateli.

Dla przedstawionego powyżej rozumowania oraz wniosków, jakie na jego podstawie zostały wyprowadzone, zasadniczo nie mają znaczenia zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 98, poz. 471). W myśl dodanego przez tę ustawę do ustawy o pracownikach samorządowych przepisu art. 14a pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, z którym został rozwiązany stosunek pracy z upływem kadencji, przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy. Przewidziana w tym przepisie odprawa dotyczy tylko przypadków rozwiązania stosunku pracy z upływem kadencji, a więc nie obejmuje sytuacji utraty mandatu i rozwiązania stosunku pracy w następstwie odwołania pracownika, w tym także przypadków gdy odwołanie dokonane zostaje z naruszeniem obowiązującego porządku prawnego.

Na tym tle przyjęcie odmiennej wykładni aniżeli przedstawiona w udzielonej odpowiedzi przez Sąd Najwyższy prowadziłoby do szczególnie nieuzasadnionej "dysproporcji" między uprawnieniami pracowników, których stosunek pracy rozwiązał się w wyniku upływu kadencji oraz tych, którzy zostali zwolnieni z pracy w następstwie niezgodnego z prawem pozbawienia ich mandatu w wyniku bezprawnego odwołania. Ci pierwsi bowiem z upływem z góry określonego czasu, a więc z upływem kadencji mają prawo do trzymiesięcznej odprawy, natomiast drudzy - mimo, iż rozwiązano z nimi stosunek pracy w następstwie bezprawnego odwołania - pozbawieni byłiby możliwości dochodzenia jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu. Prowadziłoby to do tego, iż nie dość, że zwalniani są oni z pracy przed upływem ustalonego terminu, tj. przed nadejściem

końcowej daty określonego okresu kadencji, że odwołanie ich ze stanowiska następuje z naruszeniem obowiązującego porządku prawnego, oraz że w związku z rozwiązaniem stosunku pracy przed upływem kadencji pozbawieni zostają odprawy, to jeszcze do tego w ogóle nie mieliby możliwości zakwestionowania przed sądem bezprawnego odwołania dokonanego przez radę gminy. Wskazana więc wyżej dysproporcja w uprawnieniach pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, których stosunek pracy rozwiązuje się z upływem kadencji i tych, którzy zostają zwolnieni z pracy w toku kadencji w drodze odwołania naruszającego obowiązujący porządek prawny, nie znajduje rzeczowego uzasadnienia. Stanowi to dodatkową rację na rzecz wykładni przyjętej w niniejszej uchwale.

Kierując się powyżej wskazanymi motywami Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi ujętej w sentencji uchwały.

=====