

Wyrok z dnia 14 lutego 2001 r.

I PKN 250/00

Bez zgody rady powiatu niedopuszczalna jest zmiana warunków pracy w drodze wypowiedzenia zmieniającego pracownika samorządowego będącego radnym rady powiatu, zatrudnionego zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i mianowania.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie: SN Józef Iwulski, SA Herbert Szurgacz (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 14 lutego 2001 r. sprawy z powództwa Bogusława O. przeciwko Urzędowi Gminy w S. o ustalenie i przywrócenie do pracy, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 7 stycznia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Bogusław O. domagał się przywrócenia do pracy oraz ustalenia, iż jego stosunek pracy został nawiązany na podstawie mianowania. Pozwany Urząd Gminy w S. wniósł o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Słupcy wyrokiem z dnia 21 października 1999 r. ustalił, że powód jest pracownikiem mianowanym w Urzędzie Gminy w S. oraz przywrócił go do pracy na dotychczasowe stanowisko. Sąd ten ustalił, że powód pracował w Urzędzie Gminy od 1 czerwca 1987 r. początkowo na stanowisku inspektora, a od 28 września 1990 r. jako kierownik Referatu Rolnictwa, Leśnictwa, Gospodarki Przemysłowej i Ochrony Środowiska. W dniu 30 czerwca 1999 r. powód otrzymał wypowiedzenie warunków pracy w zakresie dotychczasowego stanowiska. Pozwany zaproponował powodowi stanowisko inspektora do spraw ochrony środowiska z uza-

sadnieniem, że w związku z reorganizacją w Urzędzie siostra powoda znalazła się w bezpośredniej podległości służbowej w stosunku do powoda.

Sąd Rejonowy przyjął, że strona pozwana powinna była wydać powodowi akt mianowania. Niedopełnienie tego obowiązku nie może powodować dla pracownika ujemnych skutków prawnych. W tej sytuacji, zdaniem Sądu, należy przyjąć, że powód miał status pracownika mianowanego i wypowiedzenie mu warunków pracy było sprzeczne z prawem.

W apelacji pozwany domagał się zmiany zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa, wskazując w uzasadnieniu, że stosunek pracy z mianowania może powstać wyłącznie w oparciu o akt mianowania, który w stosunku do powoda nie został wydany.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu wyrokiem z dnia 7 stycznia 2000 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.), wymieniając w art. 2 podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych, w odniesieniu do zatrudnienia na podstawie mianowania odsyła do stanowisk wymienionych w statucie gminy. Zdaniem Sądu, oznacza to brak prawnego obowiązku nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania, ponieważ postanowienia statutu gminy nie mają charakteru przepisów bezwzględnie obowiązujących. Statut Gminy S. przewiduje w § 132 ust. 3 zatrudnienie na podstawie mianowania kierowników w Urzędzie Gminy: wydziałów, referatów i jednostek równorzędnych. Strona pozwana nie sporządziła aktu mianowania i nie doręczyła go powodowi. Z kolei powód nie wystąpił do pozwanego o mianowanie na stanowisko kierownika referatu. Nie można też przyjąć, by umowa o pracę przekształciła się w mianowanie z mocy prawa. Wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy w zakresie stanowiska zajmowanego przez powoda zostało dokonane zgodnie z przepisami Kodeksu pracy. Po upływie okresu wypowiedzenia powód podjął pracę na stanowisku inspektora do spraw ochrony środowiska. W tych warunkach roszczenie o przywrócenie do pracy nie ma uzasadnienia w przepisach prawa.

Od tego wyroku powód wniósł kasację, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, § 132 ust. 3 Statutu Gminy S., art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) oraz art. 42 § 2 i 3 Kodeksu pracy przez przyjęcie, że po-

wód jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę oraz że nie korzysta ze szczególnej ochrony zatrudnienia. Wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i przywrócenie do pracy na dotychczasowe stanowisko w Urzędzie Gminy w S., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji z obciążeniem pozwanego kosztami procesu. W uzasadnieniu kasacji pełnomocnik powoda, wskazując na wyrok Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97 (OSNAPiUS 1998 nr 3, poz. 77), podniósł, że tak jak na przykład powołanie sekretarza gminy jest nakazane przez ustawodawcę i nie zależy od woli stron stosunku pracy, również mianowanie, nakazane w statucie gminy przez radę gminy, stanowiącą prawo pracy w zakresie przewidzianym w art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, nie zależało od woli stron. W istocie wobec powoda doszło do mianowania ex lege. Wypowiedzenie warunków pracy pracownikowi mianowanemu jest niedopuszczalne. Nadto skarżący podniósł, że powód, jako radny Rady Powiatu S. korzysta ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, która obejmuje również zakaz wypowiedzenia warunków pracy bez zgody tej Rady Powiatu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wymieniony w kasacji na drugim miejscu zarzut naruszenia przepisu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) wymaga rozważenia w pierwszej kolejności. Jeśli bowiem przewidziany tym przepisem zakaz rozwiązania stosunku pracy z radnym rady powiatu bez uprzedniej zgody tej rady, czyni niedopuszczalną także zmianę warunków pracy pracowników samorządowych bez zgody tej rady, dokonana zmiana warunków pracy powodowi musiałaby zostać uznana za sprzeczną z prawem. Wymieniony przepis brzmi: „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”. Można dodać, że analogiczne unormowanie zawiera art. 25 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 261 ze zm.).

Z brzmienia cytowanego przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że niewątpliwie wymóg uzyskania uprzedniej zgody rady powiatu od-

nosi się do zamierzonego definitywnego rozwiązania stosunku pracy. Jego zastosowanie do czynności zmierzających do zmiany warunków pracy nie rysuje się jednak wcale z oczywistością przyjmowaną przez skarżącego w kasacji. Regulacja stosunków pracy pracowników samorządowych jest powszechnie oceniana jako następcząca szczególne trudności w jej stosowaniu. Na wstępie należy wskazać, że inne przepisy przewidujące szczególną ochronę stosunku pracy, w swojej treści poza ochroną przed definitywnym rozwiązaniem stosunku pracy w postaci konieczności uzyskania uprzedniej zgody określonego organu, wyraźnie formułują wymóg uzyskania takiej zgody także dla wypowiedzenia zmieniającego. Przykładem mogą być przepisy art. 6 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. Nr 24, poz. 123 ze zm.), art. 13 ust. 3 ustawy z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.), art. 32 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), art. 31 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350 ze zm.). Można by w związku z tym sądzić, że brak analogicznego zastrzeżenia w ustawie o samorządzie powiatowym w stosunku do osób pełniących funkcje radnych rady powiatu oznacza, że nie jest wymagana uprzednia zgoda rady powiatu na zmianę warunków pracy pracowników pełniących funkcję radnego. Zdaniem Sądu Najwyższego wymieniony przepis nie może jednak być interpretowany w sposób wyizolowany, z pominięciem szerszego kontekstu, którym w rozpoznawanej sprawie są przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz przepisy Kodeksu pracy, do którego ta ustawa odsyła w kwestiach w niej nieuregulowanych.

Według art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych „W kwestiach nie uregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy”. Przepisy ustawy nie zawierają regulacji dotyczących zmiany warunków pracy i płacy. Pomijając w tym miejscu sporną kwestię, czy dotyczy to również mianowanych pracowników samorządowych, należy przyjąć, że w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zmiana taka może następować na zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy. Kodeks pracy w art. 42 § 1 przewiduje, że przepisy o wypowiedaniu umów o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. Powszechnie przyjmuje się zastosowanie tej zasady także do tych przepisów o wypowiedzeniu, które ustanawiają szczególne ograniczenia w zakresie wypowiedzenia umów o pracę. W komentarzach

(por. np. W. Sanetra, Kodeks pracy, Komentarz, Warszawa 1999, s. 153), zwraca się uwagę, że taka ogólna zasada ma swoje umotywowanie głównie w tym, iż dozwolenie dokonywania wypowiedzeń warunków pracy i płacy w tych przypadkach, w których ustanowiona jest szczególna ochrona przed wypowiedzeniem definitywnym, łatwo mogłoby w praktyce prowadzić do unicestwienia tej ochrony z uwagi na możliwość przyznania pracownikom, którym formalnie wypowiada się warunki pracy i płacy nowych warunków, co do których z góry wiadomo, że nie zostaną one przez pracownika zaakceptowane, co w konsekwencji prowadziło do tego, że mimo istniejącej ochrony i tak dochodziło do rozwiązania stosunku pracy.

Ochrona przed dokonaniem zmiany warunków pracy i płacy pracownikom szczególnie chronionym w Kodeksie pracy nie ma charakteru bezwzględnego, wyjątki przewiduje art. 43 KP. Dalsze odstępstwa co do możliwości posłużenia się przez pracodawcę wypowiedzeniem zmieniającym przewidziane są w ustawie z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy... (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). Mianowicie pracownikom, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem z mocy przepisów Kodeksu pracy lub przepisów szczególnych kierownik zakładu pracy może wypowiedzieć warunki pracy i płacy, jeżeli z przyczyn określonych w art. 1 tej ustawy nie jest możliwe dalsze ich zatrudnienie na stanowiskach dotychczas zajmowanych (art. 10 ust. 3 i 4). Na tej podstawie można było np. wypowiedzieć warunki pracy i płacy pracownikom będącym radnymi gminy i korzystającym ze szczególnej ochrony stosunku pracy na podstawie wyżej powołanej ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawą z 24 sierpnia 1991 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy... (Dz.U. Nr 83, poz. 372) dodany został przepis art. 10a, według którego przepisu art. 10, wprowadzającego między innymi możliwość wypowiedzenia warunków pracy i płacy pracownikom, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie, nie stosuje się do pracowników będących posłami, senatorami lub radnymi w okresie, w którym ich stosunek pracy podlega szczególnej ochronie. Konsekwencją powyższej regulacji było zniesienie przewidzianej w ustawie z 1989 r. możliwości wypowiedzenia warunków pracy i płacy osobom pełniącym funkcje - między innymi - radnych. Art. 10a nie ogranicza pojęcia radnego do radnych gminy, do których początkowo sprowadzało się jego zastosowanie. Ma on zastosowanie również do rad-

nych rad powiatu, co dodatkowo potwierdza art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wprowadzający szczególną ochronę stosunku pracy radnych rad powiatu. W konsekwencji powyższego należy uznać, że radnemu rady powiatu, będącemu pracownikiem samorządowym, zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę nie można bez uprzedniej zgody tej rady wypowiedzieć warunków pracy i płacy.

W sprawie dopuszczalności stosowania wypowiedzenia zmieniającego do mianowanych pracowników samorządowych występuje rozbieżność między stanowiskiem Sądu Najwyższego, który dopuścił stosowanie wypowiedzenia zmieniającego w zakresie, w jakim przepisy ustawy o pracownikach samorządowych dopuszczają wypowiedzenie stosunku pracy wymienionej kategorii pracowników samorządowych (por. wyrok z 20 maja 1998 r., I PKN 1354/98, OSNAPiUS 1999 nr 12, poz. 387), a poglądami doktryny prawa pracy, która w glosach do wymienionego orzeczenia neguje dopuszczalność stosowania wypowiedzenia zmieniającego z uzasadnieniem, że nie jest to kwestia nie uregulowana w ustawie, ponieważ przepisy tej ustawy uregulowały wyczerpująco sprawy zmiany warunków pracy pracowników mianowanych (por. glosy A.Dubowik, OSP 1999 nr 12, poz. 209 i H.Szewczyk, OSP 1999 nr 12, poz. 210). W konsekwencji tego stanowiska do zmiany warunków pracy w drodze wypowiedzenia zmieniającego pracowników samorządowych mianowanych, będących radnymi rad powiatu, pełne zastosowanie znajdowałyby ich ochrona wynikająca z przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Jednak również w razie przyjęcia poglądu, że w stosunku do pracowników samorządowych mianowanych wypowiedzenie zmieniające nie ma zastosowania, należy dojść do wniosku, że pracownicy ci, pełniący funkcję radnych, korzystają z ochrony przed zmianą warunków pracy na zasadzie analogii do przepisów przewidujących zakaz wypowiedzenia warunków pracy pracownikom umownym. Za stanowiskiem tym przemawiają następujące argumenty. Stosunki służbowe są, wbrew przyjmowanym nieraz poglądom, wewnątrznie zróżnicowane. Odzwierciedleniem tego zróżnicowania jest ich teoretyczny podział (por. T.Kuczyński, Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych, Wrocław 2000) na stosunki służbowo-pracownicze (charakterystycznym przykładem są pragmatyki sędziowskie i prokuratorskie) oraz pracowniczo-służbowe (pragmatyki urzędnicze i mianowanych pracowników samorządowych). W regulacji tych pierwszych element służby przeważa nad elementem pracy, a w drugich - odwrotnie, element pracy ma przewagę nad elementem służby.

Zmiana warunków pracy pracowników mianowanych, która z mocy art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych może być dokonywana w trybie art. 10 ustawy z 16 marca 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) ma charakter czynności jednostronnej, która wykazuje istotne podobieństwo do wypowiedzenia zmieniającego. Nie ma przekonujących racji, dla których ochrona trwałości i niezmienności stosunku pracy pracowników samorządowych, pełniących funkcję radnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, miałyby kształtować się korzystniej niż pracowników mianowanych. Niektóre inne przepisy prawa, wprowadzające ochronę stosunku pracy ze względu na pełnione funkcje społeczne, gwarantują tę ochronę niezależnie od charakteru zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, czy mianowania. Powołana wyżej ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wyraźnie przewiduje, że rozwiązanie stosunku pracy z posłem lub senatorem, z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru oraz zmiana warunków jego pracy lub płacy w ciągu 2 lat po wygaśnięciu mandatu może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu. Ustawa o związkach zawodowych przewiduje w art. 32 ust. 2, że pracodawca nie może bez zgody zakładowej organizacji związkowej zmieniać jednostronnie warunków pracy lub płacy na niekorzyść pracownika będącego członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu. Powołane przepisy nie uzależniają ochrony od charakteru zatrudnienia (umowa o pracę, mianowanie), ponadto dotyczą zakazu dokonywania zmiany bez zgody określonego organu w każdej prawnie dopuszczalnej formie (wypowiedzenie zmieniające, przeniesienie służbowe). Skoro więc powodowi służyłaby ochrona stosunku pracy z tytułu pełnienia funkcji radnego rady powiatu niezależnie od charakteru zatrudnienia (na podstawie umowy, na podstawie mianowania), nie było celowe rozważanie w sprawie charakteru zatrudnienia powoda przed ustaleniem, czy istotnie taka ochrona mu przysługiwała.

W postępowaniu przed Sądem Rejonowym-Sądem Pracy powód powołał się na pełnienie przez niego funkcji radnego Rady Powiatu S. Sąd Okręgowy w ogóle nie zajął się tym podstawowym, z punktu widzenia zasadności roszczenia powoda, aspektem sprawy i nie poczynił w tym względzie potrzebnych ustaleń. Sąd Najwyższy nie prowadzi postępowania dowodowego i nie dokonuje ustaleń faktycznych. Dlatego też na podstawie art. 393¹³ KPC należało uchylić zaskarżony wyrok i sprawę przekazać Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Po-

znaniu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

=====