



Sygn. akt I PK 25/09

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Jerzy Kuźniar

w sprawie z powództwa K. K.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w W.  
o przywrócenie do pracy i zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 lipca 2009 r.,  
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych w K.  
z dnia 2 października 2008 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

**Uzasadnienie**

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 2 października 2008 r. oddalił apelację powódki Krystyny K. od wyroku Sądu Rejonowego w O. z 12 czerwca 2008 r., którym zasądzone odszkodowanie za rozwiązanie stosunku pracy z powołania z

naruszeniem ochrony jaką ma radny na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i oddalono powództwo o przywrócenie do pracy na stanowisko dyrektora w Oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w O.

Powódka jest radną Gminy S. i od 1 września 2007 r. została powołana na stanowisko kierownika Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w O. 11 grudnia 2007 r. Prezes pozwanego Zakładu na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrócił się do Rady Gminy S. o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z powódką. Wskazał, że po analizie ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach osoby zajmujące kierownicze stanowiska w centrali i w terenowych jednostkach organizacyjnych należą do Państwowego Zasobu Kadrowego (PZK). Powódka nie należy do tego Zasobu i nie może zajmować stanowiska kierownika Oddziału. Zgodnie z art. 15 tej ustawy, osobom powołanym na wysokie stanowiska państwowe nie wolno łączyć pracy z mandatem radnego. W odpowiedzi przewodniczący Rady Gminy wskazał, że wniosek będzie przedmiotem obrad w pierwszym kwartale 2008 r. Pismem z 25 stycznia 2008 r. Prezes Zakładu odwołał powódkę ze stanowiska z dniem 28 stycznia 2008 r. podając, że rozwiązanie stosunku pracy nastąpi w trybie ustawowym z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Jednocześnie złożył powódce propozycję dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na stanowisku głównego specjalisty z wynagrodzeniem 3.300 zł (na stanowisku kierownika pobierała wynagrodzenie zasadnicze 8.000 zł i dodatek specjalny 400 zł). W dniu 25 lutego 2008 r. przesłana została do pozwanego uchwała Rady Gminy z 20 lutego 2008 r. o niewyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z uzasadnieniem, że stanowisko kierownika Oddziału ZUS nie podlega przepisom ustawy o PZK. Wniosek pozwanego o wyrażenie zgody dotarł do Rady Gminy w dniu sesji 14 grudnia 2007 r., a kolejna sesja odbyła się 20 lutego 2008 r. Po zmianach organizacyjnych Oddziałem ZUS kieruje dyrektor, poprzednio kierownik. Prezes ZUS w momencie zatrudniania powódki uważał, że kierownicy oddziałów nie muszą wchodzić do PZK. Od grudnia 2007 r. zmienił się Prezes ZUS, który powrócił do poprzedniej praktyki zatrudniania wyłącznie osób z PZK i odwołał kilkunastu kierowników oddziałów.

Sąd Rejonowy uznał, że rozwiązanie stosunku pracy z powołania z

naruszeniem art. 25 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia powódkę jedynie do odszkodowania (wyrok Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2006 r., III PK 53/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 245), jednak w maksymalnej wysokości na podstawie art. 47<sup>1</sup> k.p. (trzymiesięcznego wynagrodzenia). Żądanie przywrócenia do pracy uznał za niezasadne (niemożliwe).

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu oddalenia apelacji powódki wskazał, że zaskarżyła wyrok tylko w części oddalającej powództwo o przywrócenie do pracy, zatem w części zasądzającej odszkodowanie wyrok stał się prawomocny. Zgodził się, że rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uznał jednak, że podstawowym roszczeniem przysługującym powódce jako pracownikowi powołanemu - radnemu w przypadku odwołania bez zgody rady gminy ze względu na istotę stosunku pracy z powołania, jest odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. Zauważył, że dopuszcza się możliwość dochodzenia przez pracownika - radnego odwołanego ze stanowiska bez zgody rady gminy przywrócenia do pracy na podstawie art. 45 k.p., zwłaszcza gdy podstawą odwołania były zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego (uchwała z 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, OSNC 1993 nr 7-8, poz. 116). Inna była sytuacja powódki, gdyż pozwany wyraźnie zastrzegł w piśmie do Rady Gminy z 11 grudnia 2007 r., że jej odwołanie ze stanowiska kierownika nie ma związku z wykonywaniem mandatu radnego. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy odmawia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu. Zatem tylko w tym przypadku rada gminy może nie wyrazić zgody, pozostałe przypadki zależą od uznania rady gminy. Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy radnego przyznana została dla jednoczesnego realizowania stosunku pracy, a w sytuacji kiedy jest to niemożliwe ze względu na zakaz łączenia stanowiska z mandatem radnego, to roszczenie o przywrócenie do pracy nie może być uwzględnione na podstawie art. 45 § 1 k.p. Uchwała rady gminy powinna uwzględniać, że u podstaw rozwiązania stosunku pracy legły zdarzenia, które obiektywnie uzasadniają konieczność odwołania pracownika z zajmowanego stanowiska z uwagi na obowiązujący porządek prawny. Kompetencja rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do

odmowy w każdej sytuacji, tj. wadliwa byłaby taka uchwała, której motywy byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego, wówczas nie miałyby oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane. Dlatego zasądzenie powódce odszkodowania znajduje uzasadnienie w treści art. 45 § 2 k.p. Uwzględnienie roszczenia o przywrócenie do pracy nie jest możliwe ze względu na stawiane kierownikom Oddziałów ZUS wymogi przynależności do PZK. Oddalenie powództwa o przywrócenie do pracy nie było też sprzeczne z art. 8 k.p. Odwołanie ze stanowiska pracownika zatrudnionego na podstawie powołania (art. 70 k.p.) pozostawione jest swobodnej ocenie uprawnionego organu, stąd nie podlega ocenie i kontroli sądu pracy. Kontroli podlegają jedynie motywy zawarte w uzasadnieniu uchwały rady gminy, odmawiającej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Powódka godząc się na zatrudnienie z powołania musiała zdawać sobie sprawę, że odwołanie ze stanowiska pozostawione jest swobodnej ocenie organu uprawnionego do odwołania.

Skarga kasacyjna zaskarżyła wyrok w całości na podstawie naruszenia przez niewłaściwe zastosowanie art. 45 k.p. w związku z art. 69 k.p. oraz w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie „terytorialnym”, polegającym na przyjęciu, iż pracownikowi - radnemu odwołanemu ze stanowiska, ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez zgody rady gminy, nie przysługują odpowiednio roszczenia przewidziane w art. 45 § 1 k.p., tj. przywrócenie do pracy. We wniosku o przyjęcie skargi wskazano na istotne zagadnienie prawne - czy art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie „terytorialnym” jest przepisem szczególnym do art. 69 k.p., zatem czy odmienna jest sytuacja prawna pracownika zatrudnionego na podstawie powołania, który jest radnym, czy też pozostaje to bez znaczenia w sytuacji odwołania takiego pracownika i domagania się przywrócenia do pracy, a także ustalenie jakie roszczenia przysługują pracownikowi zatrudnionemu na podstawie powołania oraz w jakim zakresie pracownikowi pełniącemu funkcję radnego przysługują uprawnienia z art. 45 k.p., w sytuacji kiedy zostaje wypowiedziany stosunek pracy z naruszeniem art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie „terytorialnym”. Nadto istotne zagadnienie prawne ma dotyczyć ustalenia czy brak przynależności do Państwowego Zasobu Kadrowego ma wpływ na skutki wypowiedzenia przez

pracodawcę sprzecznego z art. 25 ust. 2 ustawy i ograniczenia żądań pracownika z art. 45 k.p. tylko do odszkodowania. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została oddalona, gdyż zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

1. Wstępnie, choć skarga tego nie porusza, nie można było nie ocenić negatywnie, początkowego stwierdzenia uzasadnienia zaskarżonego wyroku, że skoro powódka zaskarżyła wyrok tylko w części oddalającej powództwo o przywrócenie do pracy, to wyrok pierwszej instancji stał się prawomocny w części zasądzającej odszkodowanie. Myśl ta dalej nie została rozwinięta, jednak nie jest do zaakceptowania, gdyż pomija regułę, że Kodeks pracy określa roszczenia związane z rozwiązaniem stosunku pracy jako alternatywne. Oznacza to, że alternatywne roszczenia przywrócenia do pracy albo odszkodowania z art. 45 § 1 k.p. wynikają z bezprawności lub niezasadności tego samego wypowiedzenia, obejmują więc ten sam przedmiot rozstrzygnięcia. Zaskarżenie zatem apelacją wyroku oddalającego jedno z tych roszczeń nie powoduje uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego drugie roszczenie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2008 r., II PK 319/07, LEX 490343).

2. Sąd zastosował art. 45 § 2 k.p. i uczynił to błędnie, gdyż przy ochronie stosunku pracy z mocy przepisu szczególnego miał zastosowanie przepis art. 45 § 3 k.p., który w ogóle eliminował zastosowanie przepisu art. 45 § 2 k.p., w konsekwencji również ocenę „niecelowości” przywrócenia do pracy.

3. Odpowiedź na pytanie postawione w skardze, czy przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem szczególnym wobec art. 69 k.p. nie jest w tej sprawie tak oczywista, iżby można było poprzestać na powtórzeniu stanowiska uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego z 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92 (OSNCP z 1993 nr 7-8, poz. 116) stwierdzającej, że art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) ma zastosowanie do pracowników, z którymi nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania, a pracownikowi - radnemu odwołanemu ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez zgody rady

gminy, przysługują odpowiednio roszczenia przewidziane w art. 45 k.p. W tej sprawie ujawniła się bowiem bezpośrednia kolizja ochrony stosunku pracy wynikającej z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie z inną normą, która nie pozwalała zatrudniać pracownika na stanowisku z powołania z uwagi na szczególną przesłankę negatywną wynikającą z innej ustawy. Chodzi tu o ustawę z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach kadrowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.). Zgodnie z nią przyjęto, że stanowisko kierownika oddziału ZUS zajmowane przez powódkę należało do stanowisk objętych tą ustawą. Dla oceny wskazanej ochrony z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie mniejsze znaczenie miało to, że powołany pracownik nie był w państwowym zasobie kadrowym, od tego, że ustawa z 24 sierpnia 2006 r. jednoznacznie stwierdzała, iż osoby powołane na wysokie stanowiska państwowe (wymienione w art. 4 ustawy) nie mogą łączyć pracy z mandatem radnego (art. 15). Nie można nie zauważyć, że zachodzi wówczas szczególna sytuacja wykluczająca możliwość zatrudnienia radnego, skoro stanowiska nie można łączyć z mandatem radnego. Uprawnione byłoby więc stwierdzenie, że w takiej sytuacji brak zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy radnego nie byłby zgodny z prawem, skoro zakaz z art. 15 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. jest jednoznaczny i dlatego jako przepis szczególny wyłączał ochronę z art. 25 ust. 2 ustawy samorządowej. Skarga kasacyjna nie kwestionuje - brak jest takiego zarzutu (art. 398<sup>13</sup> § 1 w związku z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) - że stanowisko powódki objęte było ustawą o państwowym zasobie kadrowym. Zarzuciła jedynie, iż pierwotnie pozwany inaczej interpretował tę ustawę i nie stawiał powódce takiego wymagania. Nie oznacza to jednak, iż pozwany nie mógł zmienić stanowiska co do stosowania ustawy. Nie ma również znaczenia zarzut skargi, iż ustawa z 24 sierpnia 2006 r. już nie obowiązuje, gdyż utraciła moc zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. (art. 214). Dla sprawy znaczenie miał bowiem stan prawny z chwili odwołania i rozwiązania stosunku pracy powódki z pozwanym.

4. Niezależnie jednak od powyższej oceny (pkt 3), rozpoznając sprawę w granicach skargi trzeba stwierdzić, że rada gminy przekroczyła ustawowy termin 30 dni do wyrażenia stanowiska na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie ma art. 89 tej ustawy, zgodnie z którym brak takiego

stanowiska rady gminy w terminie 30 dni jest równoznaczny z wyrażeniem zgody na rozwiązanie stosunku pracy. W sprawie ustalono, że Prezes ZUS wystąpił do Rady Gminy 14 grudnia 2007 r. i otrzymał odpowiedź, iż sprawa będzie przedmiotem obrad w pierwszym kwartale następnego roku. Odwołanie powódki nastąpiło z dniem 28 stycznia 2008 r. i dopiero 25 lutego 2008 r. została przesłana do pozwanego uchwała Rady Gminy z 20 lutego 2008 r. o braku zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Innymi słowy rada gminy winna zająć stanowisko w terminie 30 dni od otrzymania pisma pracodawcy występującego o zgodę o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Brak stanowiska rady gminy w ustawowym terminie (art. 89 ustawy o samorządzie gminnym) oznacza wyrażenie zgody - zatem rozwiązanie stosunku pracy w tym zakresie nie było niezgodne z prawem. Takie stanowisko Sąd Najwyższy wyraził wcześniej w wyroku z 19 kwietnia 2006 r. (II PK 135/05, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 100 z aprobowaną glosą A. Rzeteckiej-Gil; zob. również jej glosa do wyroku z 11 grudnia 2007 r., I PK 152/07, M.P.Pr. 2008/5/255). W wyroku z 19 kwietnia 2006 r. stwierdzono, że niepodjęcie przez radę miasta uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na odwołanie radnego ze stanowiska w terminie 30 dni od doręczenia przewodniczącemu rady pisma marszałka województwa w tym przedmiocie jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na rozwiązanie stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Skład rozpoznający skargę kasacyjną aprobuje takie stanowisko i przyjmuje za podstawę rozstrzygnięcia w obecnej sprawie, gdyż Rada Gminy nie zajęła stanowiska w określonym terminie. Wymaga jedynie powtórzenia za uzasadnieniem wyroku z 19 kwietnia 2006 r., że nie narusza to ani zasady samodzielności i samorządności gminy, ani też nie osłabia ochrony prawnej radnej pozostającego w stosunku pracy. Natomiast przyczyni się do racjonalizacji procedury wyrażania zgody przez radę gminy i usunięcia stanu niepewności prawnej, który mógłby istnieć dowolnie długo, gdyby nie związanie rady terminem, co niewątpliwie leży w interesie zarówno pracownika, jego pracodawcy, jak i zainteresowanych organów samorządu terytorialnego. W tej sprawie trudno też było wymagać aby pracodawca musiał oczekiwać dłużej, wszak chodziło o stanowisko z powołania.

Z tych motywów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, stosownie do art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

/tp/