

Wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r.

I PKN 143/00

1. Odwołanie ze stanowiska członka zarządu związku komunalnego pracownika będącego radnym gminy, który nie został wybrany na kolejną kadencję rady, jest rozwiązaniem stosunku pracy z wyboru w związku z upływem kadencji w rozumieniu art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

2. Rozwiązanie stosunku pracy z wyboru w związku z upływem kadencji zachodzi nie tylko wtedy, gdy upływ kadencji jest zdarzeniem powodującym ustanie (wygaśnięcie) zatrudnienia z mocy prawa, ale także wówczas, gdy stanowi on jedyną, wyłączną i zarazem konieczną przyczynę rozwiązania stosunku pracy.

Przewodniczący SSN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Barbara Wagner (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2000 r. sprawy z powództwa Jana J. przeciwko Związkowi Komunalnemu „K.M.” w J. o odprawę, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach z dnia 9 listopada 1999 r. [...]

1. z m i e n i ł zaskarżony wyrok w ten sposób, że apelację oddalił;
2. zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 1.500 zł (jeden tysiąc pięćset) tytułem kosztów postępowań apelacyjnego i kasacyjnego.

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

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Jaworznie wyrokiem z dnia 29 czerwca 1999 r. [...] zasądził od Związku Komunalnego „K.M.” w J. na rzecz Jana J. kwotę 13.000 zł tytułem odprawy przewidzianej dla pracowników samorządowych w związku z ustaniem stosunku pracy z wyboru wskutek upływu kadencji. Sąd ustalił, że Jan J. został wybrany na stanowisko zastępcy przewodniczącego zarządu Związku Komunalnego

"K.M." w J. z dniem 27 lipca 1998 r. na podstawie uchwały zgromadzenia [...]. W dniu 7 stycznia 1999 r. zgromadzenie podjęło uchwałę [...] o odwołaniu powoda w związku z upływem kadencji. Jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy podano w świadectwie pracy „wygaśnięcie mandatu”. Jan J. był radnym Gminy C. poprzedniej kadencji. Statut Komunalnego Związku „K.M.” gmin J., C. i L. z dnia 17 maja 1991 r. w § 11 ust. 1 stanowi, że zgromadzenie Związku składa się z dziewięciu osób i tworzy go Prezydent i Burmistrzowie Gmin będących członkami związku oraz dodatkowi przedstawiciele rad tych gmin w liczbie - dwie osoby z J. i po jednej z pozostałych gmin. Zarząd pozwanego, zgodnie z § 12 ust. 1 statutu, powoływany jest spośród członków zgromadzenia.

Stosunek pracy powoda został nawiązany na podstawie wyboru. Stosunek taki rozwiązuje się z chwilą wygaśnięcia mandatu. Mandat powoda wygaś w wyniku podjęcia uchwały odwołującej go ze stanowiska zastępcy przewodniczącego zarządu w związku z upływem kadencji. Zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124), powoływanej dalej także jako „ustawa”, pracownikowi zatrudnionemu na podstawie wyboru, z którym stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji, przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy.

Statut nie przewiduje bezpośrednio kadencyjności organów Związku. Jednakże osoby wchodzące w skład zgromadzenia wybierane były na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), powoływanej dalej jako „ustawa samorządowa”, na czteroletnie kadencje. Powód znalazł się w zgromadzeniu Związku jako radny gminy C. poprzedniej kadencji. Zarząd wybierany jest spośród członków zgromadzenia. Funkcja radnych u pozwanego zależy od ich kadencji w radzie gminy. Nie stanowi przeszkody w przyjęciu takiej pośredniej kadencyjności organów związku postanowienie statutu zezwalające na zatrudnienie w zarządzie osób spoza zgromadzenia. Jana J. przepisy te nie dotyczą.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach wyrokiem z dnia 9 listopada 1999 r. [...] zmienił ten wyrok, zaskarżony apelacją przez stronę pozwaną, w taki sposób, że powództwo oddalił.

Sąd wywodził, że prawo do odprawy na podstawie art. 14a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. powstaje tylko w razie rozwiązania stosunku pracy w związku z upły-

wem kadencji. Nie obejmuje innych przypadków utraty mandatu, w tym w następstwie odwołania pracownika. Przyczynami wygaśnięcia mandatu członków zarządu są rozwiązanie zarządu, upływ kadencji i odwołanie. Odwołanie jest „jednorodną czynnością prawną, prowadzącą do pozbawienia mandatu, a tym samym do rozwiązania stosunku pracy”. Rozwiązanie stosunku pracy nie następuje jednak wprost przez odwołanie, lecz skutek wygaśnięcia mandatu. Ustawa samorządowa nie określa przyczyn odwołania ze stanowiska. Skoro statut Związku dopuszcza wybór 1/3 składu zarządu spoza członków zgromadzenia, to status radnego nie jest konieczną przesłanką wyboru w skład zarządu Związku. Dla rozstrzygnięcia sprawy bez znaczenia jest więc to czy powód ma status radnego. Istotne jest to czy organy Związku Komunalnego miały charakter kadencyjny. Organy związku nie miały charakteru kadencyjnego. Zbieżność odwołania powoda z funkcji zastępcy przewodniczącego zarządu z upływem kadencji radnego dla prawa do odprawy przewidzianej w art. 14a ustawy o pracownikach samorządowych nie ma znaczenia.

Jan J. zaskarżył ten wyrok kasacją. Wskazując jako jej podstawy naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 14a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. oraz § 11 pkt 1 i § 12 pkt 1 i 3 statutu pozwanego Związku Komunalnego oraz przepisów postępowania - art. 233 § 1 KPC „przez pominięcie przy ustalaniu stanu faktycznego dowodu z dokumentu, jakim jest treść uchwały [...] z dnia 7.01.1999 roku Zgromadzenia Związku Komunalnego „K.M.” w J., w sprawie odwołania Zarządu ZK”KM”, a z którego to dokumentu, w jego § 1 wyrażnie wynika, iż przyczyną odwołania Jana J. jest upływ kadencji” i art. 328 § 2 KPC „poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyroku okoliczności wynikających z treści w/w uchwały [...], a także okoliczności wynikających z § 11 pkt.1 i § 12 pkt. 1 i 3 Statutu ZK”KM” w J., a posłkowanie się tylko treścią § 12 pkt. 2 tegoż Statutu, nie mającym odniesienia do przypadku będącego przedmiotem niniejszego procesu”, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Katowicach, ewentualnie o jego zmianę poprzez oddalenie apelacji, w obu przypadkach „przy przyznaniu” powodowi kosztów postępowania kasacyjnego.

Pełnomocnik skarżącego wywodził, że błędny jest pogląd prawny, jakoby funkcja pełniona przez powoda w Związku nie była związana z kadencyjnością w Radzie Miejskiej C. i jej kadencyjności nie przewidywały postanowienia statutu. Stosunek pracy skarżącego ustał wskutek upływu kadencji, co jasno wynika z § 1

uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego „K.M.” z dnia 7 stycznia 1999 r. [...]. Zdaniem skarżącego, w sprawach ze stosunku pracy nie są dopuszczalne „wszelkie próby innego interpretowania woli stron kształtujących stosunek zatrudnienia, aniżeli to wynika wprost z wystawionego dokumentu”. W kontekście postanowień § 11 pkt 1 i § 12 pkt 1 i 3 statutu nie można odrzucić kadencyjności członkostwa w zarządzie Związku do wszystkich osób. Powód nie wszedł do nowych organów samorządowych. Gdyby nie był radnym - nie wszedłby w skład władz Związku. Kadencyjność zatrudnienia radnych w związkach komunalnych jest uzasadniona także względami gospodarczo - politycznymi. Stwarza nowym władzom gminy możliwość realizacji własnej polityki w określonej sferze działalności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stan faktyczny rozpoznawanej sprawy jest między stronami niesporny. Jan J. jako radny gminy C. był członkiem zgromadzenia Związku Komunalnego „K.M.” utworzonego przez gminy C., J., L. i T. Uchwałą zgromadzenia Związku z dnia 27 lipca 1998 r. został wybrany na stanowisko zastępcy przewodniczącego zarządu, zaś uchwałą z dnia 7 stycznia 1999 r. odwołany z tego stanowiska „w związku z upływem kadencji”. Powód był pracownikiem samorządowym. Podstawę jego zatrudnienia stanowił wybór. Zgodnie z art. 14a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, pracownikowi zatrudnionemu w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, z którym został rozwiązany stosunek pracy w związku z upływem kadencji, przysługuje odprawa pieniężna. Zasadniczą dla oceny prawa Jana J. do odprawy jest kwestia czy rozwiązanie łączącego go ze stroną pozwaną stosunku pracy nastąpiło w związku z upływem kadencji.

Zgodnie z § 3 statutu Związku przyjętego uchwałą [...] Rady Miejskiej w C. z dnia 17 maja 1991 r., został on utworzony na czas nieokreślony. Organami Związku są zgromadzenie - organ stanowiący i kontrolny - składające się z dziewięciu osób: prezydenta i burmistrzów gmin oraz dodatkowo przedstawicieli rad tych gmin w liczbie dwóch osób z J. i po jednej z pozostałych gmin (§ 11 ust. 1) oraz zarząd - organ wykonawczy - powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków (§ 12 ust. 1). Statut w § 12 ust. 2 przewiduje możliwość wyboru 1/3 składu zarządu spoza członków zgromadzenia. Utworzenie związku na czas nieokreślony jest uzasadnione celowo i funkcjonalnie. Związek tworzy się w celu wspólnego wykony-

wania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 ustawy samorządowej). Przejmuje on prawa i obowiązki gmin związane z wykonywaniem przekazanych zadań. Bezterminowa konstrukcja związku gwarantuje ciągłość wykonywania zadań, dla których został utworzony. Ciągłości działalności związku służy także to, że jego organy w dotychczasowym składzie pełnią swoje funkcje do czasu ich ukonstytuowania się w „nowym” składzie wynikającym z wyborów samorządowych (§ 11 pkt 3 statutu). Utworzenie związku na czas nieokreślony zakłada „wymianę” osób tworzących jego organy zarówno w czasie trwania kadencji organów gmin, jak i po jej upływie.

Ani przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r., ani statut Związku, nie przewidują wprost kadencyjności jego organów. Brak wyraźnego unormowania tej kwestii nie wyklucza jednak, jak przyjął to Sąd pierwszej instancji, „pośredniej kadencyjności” tychże organów. Wskazuje na nią przede wszystkim osobowy skład zgromadzenia i zarządu związku. Organy te tworzą wójtowie i burmistrzowie gmin oraz przedstawiciele wyznaczeni przez rady gmin. Warunkiem uczestnictwa w organach związku jest więc uprzedni wybór na radnego gminy. Zasady tej nie zmienia dopuszczalność powołania członków zarządu spoza zgromadzenia. Po pierwsze, jest to regulacja wyjątkowa. Reguła wynika z art. 73 ust. 2 ustawy samorządowej i z § 12 ust. 1 statutu Związku. Po drugie, regulacja dopuszczająca wybór członków zarządu związku spoza jego zgromadzenia jest fakultatywna i nie ma charakteru powszechnego (ustawowego), na co wskazuje sformułowanie „o ile statut tak stanowi” (art. 73 ust. 3 ustawy samorządowej). Ustawodawca pozostawił więc decyzję w tym zakresie strom, limitując jednak ich swobodę w ukształtowaniu składu zarządu poprzez wprowadzenie ograniczenia liczby członków pochodzących spoza zgromadzenia do najwyżej 1/3. Po trzecie, z unormowania takiego nie wynika konieczność jednakowego ukształtowania sytuacji prawnej członków zarządu powołanych spośród zgromadzenia (radnych) i spoza zgromadzenia. Te dwie kategorie członków zarządu różni zasadniczo „legitymacja” do sprawowania funkcji. Status radnego uzyskuje się wyłącznie w drodze wyborów samorządowych. Jego utrata przesądza ustanie uczestnictwa w zgromadzeniu związku, a w konsekwencji zatrudnienia w zarządzie. Członek zarządu spoza zgromadzenia może sprawować swą funkcję przez czas nieokreślony na innej niż wybór podstawie. Nie jest poprawny metodologicznie zabieg polegający na określeniu sytuacji prawnej członków zarządu będących członkami zgromadzenia (radnych) poprzez status członków tego gremium pochodzących spoza składu zgromadzenia. Sąd drugiej instancji wywiódł regułę poprzez przypisanie zasadniczego

znaczenia wyjątkowi. Wprawdzie organy związku gmin nie są kadencyjne (tak jak i organy gminy), ale kadencyjne jest sprawowanie w nich funkcji.

Powód jako zastępca przewodniczącego zarządu Związku Komunalnego był pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru (art. 2 pkt 1 lit. d ustawy). Pracownikowi takiemu, według art. 14a ustawy, przysługuje odprawa, jeżeli stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji. Odprawa jednak nie przysługuje gdy pracownik „zostanie ponownie, w najbliższej kadencji, zatrudniony na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie”. Wyłączone jest prawo pracownika samorządowego do odprawy przewidzianej w art. 75 KP. Art. 14a ustawy o pracownikach samorządowych łączy prawo do odprawy z rozwiązaniem stosunku pracy „w związku z upływem kadencji”. Wydaje się, że ustawodawca użył tego sformułowania nieprzypadkowo. Zwrot „w związku z upływem kadencji” jest szerszy znaczeniowo niż określenie „przez upływ kadencji”. Pojęcie „w związku z upływem kadencji” obejmuje nie tylko sytuacje, gdy upływ kadencji jest zdarzeniem powodującym ex lege ustanie zatrudnienia (wygaśnięcie stosunku pracy), ale także takie, kiedy upływ kadencji stanowi jedyną, wyłączną, ale i konieczną przyczynę rozwiązania stosunku pracy (odwołanie w związku z upływem kadencji, a nie np. z rozwiązaniem zarządu).

Rację ma Sąd drugiej instancji, że stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się „z wygaśnięciem mandatu” (art. 73 § 2 KP), zaś wygaśnięcie mandatu następuje przez upływ kadencji, utratę mandatu lub odwołanie. Ale nie tylko. Do wygaśnięcia stosunku pracy z wyboru mogą bowiem prowadzić inne także zdarzenia, np. śmierć pracownika. Upływ kadencji jest jedną z przyczyn wygaśnięcia mandatu. I tylko ustanie zatrudnienia z tej przyczyny uzasadnia prawo pracownika samorządowego do odprawy. Skoro w związku z upływem kadencji radnego pracownik traci legitymację (zdolność) do dalszego zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku samorządowym, a odwołanie go z tego stanowiska uzasadnione jest właśnie upływem kadencji rady, to należy przyjąć, że ustanie zatrudnienia nastąpiło w związku z upływem kadencji. Brak odwołania powodowałby ten skutek, że pracownik pełniłby funkcję do czasu ukonstytuowania się nowego zgromadzenia związku.

W konkluzji należy zatem stwierdzić, że odwołanie ze stanowiska zastępcy przewodniczącego zarządu Związku Komunalnego „K.M.” w J. Jana J., który został wybrany na to stanowisko jako członek zgromadzenia Związku będący radnym gminy C., a który nie został radnym tej gminy na następną kadencję, pozostawało w

związku z upływem bezpośrednio kadencji rady gminy i pośrednio zgromadzenia
oraz zarządu Związku.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 393¹⁵ KPC,
orzekł jak w sentencji.

=====