

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 10 lipca 1996 r.
I PZP 9/96**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar, (współsprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Maria Mańkowska, Walerian Sanetra,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Stefana Trautsolta, w sprawie z powództwa Stefana G. przeciwko Prokuraturze Wojewódzkiej w C. o uznanie odwołania ze stanowiska za bezskuteczne, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 10 lipca 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 5 marca 1996 r., [...]:

Czy przepis 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 prokuratora, który ukończył 65 lat życia i nie złożył wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Przepis art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) nie ma zastosowania do prokuratora, który ukończył 65 lat życia i nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.).

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

Przedstawione w sentencji uchwały zagadnienie prawne powstało w następującej sytuacji:

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Częstochowie wyrokiem z dnia 30 sierpnia 1995 r., [...] uznał za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę prokuratorowi Prokuratury Wojewódzkiej w C. Stefanowi G., a rewizję pozwanej Prokuratury Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie oddalił wyrokiem z dnia 17 października 1995 r., [...]. Sądy obu instancji, z powołaniem się na art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.) uznały dopuszczalność drogi sądowej w tej sprawie. Przyjęły też - akceptując poglądy wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1992 r. (I PZP 55/92, OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 116), że został naruszony art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95 ze zm.), gdyż powód był radnym, a odwołanie go ze stanowiska prokuratora nastąpiło bez uzyskania zgody rady gminy. Sądy uznały, że przepis ten ma

zastosowanie do pracowników, z którymi nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania, a więc także do prokuratorów i pracowników-radnemu odwołanemu ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez zgody rady gminy, przysługują odpowiednio roszczenia przewidziane w art. 45 KP.

Rewizję nadzwyczajną w tej sprawie wniosł Prokurator Generalny, zarzucając rażące naruszenie prawa, a w szczególności art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) w związku z art. 118 ustawy o prokuraturze. Prokurator Generalny podniósł, że z art. 47 ust. 2 ustawy o prokuraturze wynika, iż w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy prokuratora dopuszczalna jest droga sądowa. Jednakże nie oznacza to - zdaniem Prokuratora Generalnego - że jest to droga przed sądem pracy. Prokurator Generalny uważa, że decyzja o zwolnieniu powoda ze służby miała charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 KPA. Przepis art. 118 ustawy o prokuraturze odsyła w sprawach w niej nie uregulowanych do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a więc między innymi do art. 38 tej ustawy, z którego wynika, iż od decyzji w sprawie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym, wydanej przez ministra, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko to, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który rozpoznaje sprawy dotyczące zwolnienia prokuratorów i asesorów prokuratorskich.

Prokurator Generalny uważa także, że zgoda właściwego organu samorządu terytorialnego na odwołanie ze stanowiska prokuratora, który osiągnął wiek emerytalny i jednocześnie sprawuje mandat radnego, jest zbędna. Ustawa o prokuraturze w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustala bowiem zasadę wykonywania zadań przez wszystkich prokuratorów do czasu osiągnięcia 65 lat życia. Wyrażenie zgody na dalsze wykonywanie obowiązków należy wyłącznie do uznania Prokuratora Generalnego, który może to uczynić z urzędu lub na wniosek zainteresowanego. W przedmiotowej sprawie ani przełożeni powoda ani on sam takiego wniosku nie składali.

Rozpoznając tę rewizję nadzwyczajną skład trzech sędziów Sądu Najwyższego wskazał - w odniesieniu do dopuszczalności drogi sądowej - w szczególności na to, że zgodnie z przepisem art. 47 ust. 2 ustawy o prokuraturze, w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa. Droga sądowa w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy prokuratora nie może oznaczać przyznania prawa skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż przed tym sądem nie dochodzi się roszczeń. Droga sądowa w sprawach pracowniczych jest ściśle zdefiniowana w art. 1 i 2 KPC oraz w art. 242 KP. Prokurator jest pracownikiem, którego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania (mimo, że używa się w tym przypadku technicznego zwrotu o powołaniu), jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 KP, a sprawa o roszczenia wynikające z tego stosunku pracy jest sprawą cywilną, co do której istnieje zasada dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, przed sądami cywilnymi - sądami pracy. Aby taką drogę wyłączyć konieczny byłby przepis szczególny to stanowiący (art. 2 § 3 KPC). Przepis art. 47 ust. 2 ustawy o prokuraturze nie tylko że nie wyłącza takiej drogi, ale wręcz ją dopuszcza. Nie ma więc podstawy, aby poprzez art. 118 tej ustawy sięgać do art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Uzasadniając wątpliwości dotyczące przedstawionego zagadnienia prawnego skład trzech sędziów Sądu Najwyższego wskazał, że przepis art. 25 ust. 2 ustawy o

samorządzie terytorialnym był przedmiotem kilku wypowiedzi Sądu Najwyższego. W szczególności w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 116), Sąd Najwyższy uznał, że art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym ma zastosowanie do pracowników, z którymi nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania i pracownikowi-radnemu odwołanemu ze stanowiska ze skutkiem równoznacznym z wypowiedzeniem umowy o pracę, bez zgody rady gminy, przysługują odpowiednio roszczenia przewidziane w art. 45 KP. Wykładnia ta była później wielokrotnie podtrzymywana, przy czym przeważał pogląd, że pracownikowi przysługuje na podstawie stosowanego odpowiednio przepisu art. 45 KP - roszczenie o odszkodowanie, a jedynie wyjątkowo roszczenie o uznanie odwołania za bezskuteczne lub o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach. W uchwale z dnia 22 listopada 1994 r., I PZP 48/94 (OSNAPIUS 1995 nr 8 poz. 97, OSP 1995 z. 10, poz. 214 z glosą T.Kuczyńskiego), Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym ma zastosowanie do wojewody będącego jednocześnie radnym.

Odpowiednie stosowanie wskazanej wykładni do prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury - członka rady gminy, prowadziłoby do uznania - zdaniem Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne - że także w przypadku rozwiązania z takim prokuratorem stosunku służbowego bez zgody rady gminy, przysługiwałyby mu odpowiednio roszczenia z art. 45 KP, a w szczególności roszczenie o odszkodowanie.

Pogląd ten budzi jednak poważne wątpliwości, albowiem zgodnie z przepisem art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o prokuraturze, Prokurator Generalny odwołuje prokuratora, który nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 lat życia. W takiej sytuacji odwołanie prokuratora jest więc obligatoryjne, co może prowadzić do uznania, że uzyskiwanie wówczas zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku służbowego jest zbędne, a wręcz niedopuszczalne.

Podniesiono także w uzasadnieniu pytania prawnego, że wątpliwości wzrastają, jeżeli zważy się, iż przy zatrudnieniu prokuratorów występuje swoiste rozłączenie powierzenia stanowiska prokuratora i nawiązania stosunku służbowego (stosunku pracy). Zgodnie z art. 11 ustawy o prokuraturze prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych powołuje Prokurator Generalny. Jednakże zgodnie z przepisem art. 45 ust. 1 tej ustawy stosunek służbowy nawiązuje się nie w momencie powołania, lecz dopiero z chwilą doręczenia zawiadomienia o powołaniu. Takie samo rozłączenie czynności występuje także przy odwołaniu i rozwiązaniu stosunku służbowego. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 4 tej ustawy stosunek służbowy prokuratora wygasa nie w momencie odwołania go ze stanowiska lecz po upływie trzech miesięcy od doręczenia zawiadomienia o odwołaniu. Dostrzeżenie tego rozróżnienia może prowadzić do wniosku, że Prokurator Generalny nie potrzebuje uzyskać zgody rady gminy na odwołanie prokuratora (zgoda ta jest niezbędna tylko do rozwiązania stosunku pracy). Nie potrzebuje także uzyskania takiej zgody na doręczenie zawiadomienia o odwołaniu, gdyż nie jest to oświadczenie woli, lecz czynność faktyczna. Tym samym stosunek służbowy prokuratora wygasałby wskutek doręczenia zawiadomienia o odwołaniu i nie byłaby wymagana w takiej sytuacji zgoda rady gminy. Można by twierdzić, że akt odwołania prokuratora jest w tej sytuacji aktem z dziedziny prawa publicznego, do którego nie stosowałoby się przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Zgoda rady gminy nie byłaby potrzebna także do dokonania czynności faktycznej - doręczenia zawiadomienia o odwołaniu. Pogląd taki budzi jednak również wątpliwości, gdy nie można nie dostrzec, że w istocie akt odwołania prowadzi w konsekwencji do rozwiązania stosunku służbowego. Można więc twierdzić, że także dla tego aktu konieczna jest zgoda rady gminy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Mamy bowiem do czynienia z dwoma przepisami, z których jeden zakazuje rozwiązania stosunku pracy (bez zgody rady gminy), a drugi zobowiązuje Prokuratora Generalnego do odwołania prokuratora, który ukończył 65 lat życia.

Stosownie do art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) "Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga zgody rady gminy. Rada Gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu". Natomiast art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.) stanowi, że Prokurator Generalny odwołuje prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, jeżeli przekroczył 65 lat życia, chyba że Prokurator Generalny z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego prokuratora wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej jednak niż do ukończenia 70 lat.

Ograniczając zakres rozważań dotyczących stosunku między tymi dwoma przepisami tylko do zagadnień objętych pytaniem prawnym należy stwierdzić, że - generalnie rzecz biorąc - przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym ma zastosowanie do pracowników mianowanych. Przepis ten posługuje się bowiem pojęciem "stosunek pracy", które obejmuje również osoby zatrudnione na podstawie nominacji, a ten sposób powstania stosunku pracy - jak trafnie stwierdzono w uzasadnieniu pytania prawnego - ma zastosowanie do prokuratorów. Nie jest natomiast słuszny podniesiony w uzasadnieniu pytania prawnego argument opierający się na rozłączności czynności odwołania i czynności faktycznej doręczenia zawiadomienia o odwołaniu, co powoduje wygaśnięcie stosunku pracy, od rozwiązania stosunku służbowego, co miałyby przemawiać za niestosowaniem do prokuratorów przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Słusznie podniesiono w pytaniu prawnym, że zgoda nie jest wymagana w odniesieniu do samego odwołania, lecz jedynie na rozwiązanie stosunku pracy. Ma to jednakże znaczenie tylko w aspekcie czasu, kiedy powinna być ona uzyskana. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wskazanej w pytaniu prawnym uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1994 r., I PZP 48/94 - a pogląd ten należy podzielić - zgoda może być udzielona już po odwołaniu pracownika, byle nastąpiło to przed rozwiązaniem stosunku pracy. Także nie ma obowiązku uzyskania zgody na doręczenie prokuratorowi zawiadomienia o odwołaniu, jednakże nie wynika stąd, aby z tej przyczyny nie istniał obowiązek uzyskania zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Te dwa zdarzenia (wydanie decyzji o odwołaniu i doręczenie zawiadomienia o odwołaniu) powodują - po upływie trzech miesięcy lub krótszego terminu określonego na wniosek prokuratora - wygaśnięcie jego stosunku służbowego (art. 16 ust. 4 ustawy o prokuraturze). Ten sposób ustania stosunku pracy

(służbowego) określony w ustawie jako "wygaśnięcie" jest jednakże rozwiązaniem stosunku pracy w rozumieniu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Następuje ono bowiem wskutek czynności prawnej Prokuratora Generalnego umocowanego ustawą do jej dokonania w imieniu zakładu pracy zatrudniającego prokuratora. Konkluzją tej części rozważań jest stwierdzenie, że przepis art. 25 ust. 2 ma zastosowanie do prokuratorów.

Mimo tej konkluzji należy jednakże uznać, że prokurator, który ukończył 65 lat życia i nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, nie korzysta z ochrony trwałości stosunku pracy przewidzianej w art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wynika to z następujących przesłanek.

Po pierwsze należy porównać omawianą sytuację z innymi przypadkami obligatoryjnego odwołania z art. 16 ust. 3 ustawy o prokuraturze. W pkt 1 przepis ten zobowiązuje Prokuratora Generalnego do odwołania prokuratora, jeżeli zrzekł się stanowiska, a w pkt 3 prokuratora, jeżeli zawarł związek małżeński z osobą, która wykonuje zawód adwokata i nie zaprzestała go wykonywać w terminie trzech miesięcy od zawarcia związku małżeńskiego.

W przypadku zrzeczenia się stanowiska prokuratora kwestia uzyskiwania zgody rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy w ogóle nie powstaje, gdyż odbywa się to z inicjatywy pracownika. Obowiązek odwołania jest tu wyrazem zasady wolności pracy, bowiem prokurator nie może rozwiązać stosunku pracy (służbowego) swoim jednostronnym oświadczeniem woli.

Natomiast w razie zawarcia związku małżeńskiego z osobą, która wykonuje zawód adwokata, obowiązek odwołania jest związany także z przepisem art. 15 ustawy o prokuraturze, według którego prokuratorem nie może być osoba, której małżonek wykonuje zawód adwokata. Jest nie do przyjęcia, ażeby prokurator, który zawarł związek małżeński z osobą, która wykonuje zawód adwokata i nie zaprzestanie go wykonywać w stosownym terminie, korzystał z ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Prowadziłoby to bowiem do uniemożliwienia realizacji ustawowego zakazu z art. 15 ustawy o prokuraturze.

Także nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność rozwiązania - bez zgody rady gminy - stosunku pracy z prokuratorem, który ukończył 70 lat, a jest jednocześnie radnym. Po ukończeniu tego wieku nie jest bowiem możliwe wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Natomiast w odniesieniu do prokuratora w wieku między 65 a 70 lat zajmowanie stanowiska jest dopuszczalne, ale tylko za zgodą Prokuratora Generalnego wyrażoną z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego prokuratora. Decyzja ta ma charakter uznaniowy. W razie braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, Prokurator Generalny ma obowiązek odwołania prokuratora, co prowadzi do rozwiązania jego służbowego stosunku pracy. Brak jest zatem uzasadnionych podstaw do różnicowania charakteru prawnego obowiązku odwołania prokuratora, który zawarł związek małżeński z osobą wykonującą zawód adwokata, prokuratora, który ukończył 70 lat i prokuratora, który ukończył 65 lat i nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. W tych wszystkich przypadkach Prokurator Generalny jest jednakowo zobowiązany odwołać prokuratora i w ten sposób doprowadzić do ustania jego stosunku służbowego (pracy).

Rozważając relację między tym obowiązkiem a zakazem rozwiązania stosunku

pracy bez zgody rady gminy należy podnieść, że przepisy wprowadzające zakazy rozwiązania stosunku pracy ze względu na pełnioną przez pracownika funkcję społeczną mają charakter wyjątkowy i jako takie muszą być interpretowane ściśle. Są one przeznaczone do sytuacji typowych, to jest takich, w których pracodawca ma - w granicach określonych prawem - swobodę w podjęciu decyzji o zwolnieniu pracownika. Diametralnie różna jest sytuacja, w której ze względu na ważny interes społeczny wprowadzono ustawowy obowiązek rozwiązania stosunku pracy. Dlatego w razie kolizji norm, z których jedna zakazuje zwolnienia osoby pełniącej funkcję społeczną, a druga zobowiązuje do rozwiązania stosunku pracy z tą osobą, z reguły należy dać prymat drugiej z tych norm.

Dalsze argumenty wynikają z wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Przepis art. 25 ust. 2 zdanie 2 zawiera wyjątkową regulację, określającą przesłankę odmowy wyrażenia przez radę zgody na rozwiązanie stosunku pracy z jej członkiem. Rada gminy powinna odmówić wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym wtedy, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przed radnego mandatu. Wskazuje to jednoznacznie na okoliczność, iż celem tego zakazu jest jedynie zapewnienie radnemu swobody w wykonywaniu mandatu, a nie tworzenie szczególnych przywilejów w zakresie trwałości stosunku pracy. Przepis ten ma na celu ochronę radnego przed szykaną lub próbą niedozwolonego wpływu przez pracodawcę na jego działalność jako radnego. Żadne z tych niebezpieczeństw nie istnieje w przypadku prokuratora będącego radnym, którego odwołuje Prokurator Generalny w wykonaniu ustawowego obowiązku dokonania tej czynności, przez co dochodzi do rozwiązania stosunku pracy.

Z powyższych rozważań wynika, że fakt niezłożenia przez powoda wniosku o wyrażenie przez Prokuratora Generalnego zgody na dalsze zajmowanie stanowiska nie ma istotnego znaczenia dla oceny jego sytuacji prawnej. Uwzględniając stan faktyczny sprawy - w którym powód nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska - Sąd Najwyższy nie rozważał kwestii stosowania art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym w przypadku uzyskania przez prokuratora tej zgody.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

=====