

Wyrok z dnia 28 lutego 2006 r.

II PK 190/05

Po przywróceniu do pracy kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie ma obowiązku złożenia kolejnego oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Przewodniczący SSN Maria Tyszel, Sędziowie: SN Zbigniew Myszka, SA Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2006 r. sprawy z powództwa Małgorzaty B. przeciwko Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Ś.Z., Burmistrzowi Miasta Ś.Z. o odszkodowanie, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ś.Z. od wyroku Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 23 marca 2005 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze oddalił apelacje obu stron od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Lwówku Śląskim z 15 grudnia 2004 r., uwzględniającego w części powództwo i zasądzającego na rzecz Małgorzaty B. od jej pracodawcy Zakładu Gospodarki Komunalnej w Ś.Z. kwotę 12.850,65 zł, tytułem odszkodowania za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy, wobec bezpodstawnego przyjęcia, że ciążył na niej obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego po przywróceniu do pracy.

Sąd ustalił, że powódka Małgorzata B. była kierownikiem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Ś.Z. Burmistrz rozwiązał z nią stosunek pracy za wypowiedzeniem z końcem lutego 2004 r. W związku z ustaniem zatrudnienia powódka złożyła oświadczenie majątkowe, zgodnie z przepisem art. 24h ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze wyrokiem z 14 lipca

2004 r. przywrócił powódkę do pracy w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Ś.Z. na poprzednich warunkach. Powódka 15 lipca 2004 r. zgłosiła gotowość do pracy i Burmistrz Miasta poinformował ją, że została przywrócona do pracy na poprzednich warunkach, jednakże po zmianie statutu w pozwanym Zakładzie Gospodarki Komunalnej ustanowiono stanowisko dyrektora, które zajmuje inna osoba. W związku z tym powierzono powódce na okres 3 miesięcy obowiązki inspektora do spraw zamówień publicznych. Z dniem 3 września 2004 r. rozwiązano z powódką stosunek pracy bez okresu wypowiedzenia na podstawie art. 24k ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, wobec niezłożenia w terminie 30 dni oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z art. 24h ust. 5 tej ustawy, to jest w okresie do 16 sierpnia 2004 r. w związku z zatrudnieniem po przywróceniu do pracy. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Lwówku Śląskim stwierdził, że rozwiązanie stosunku pracy było nieuzasadnione z tego względu, że obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, zgodnie z art. 24h ust. 5 ciążył na kierowniku jednostki organizacyjnej gminy, a powódka po przywróceniu do pracy faktycznie takiego stanowiska nie pełniła. Poza tym, przepis ten dotyczy sytuacji rozpoczęcia pracy na stanowisku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, a nie przywrócenia do pracy, z czasowym powierzeniem innego stanowiska. Naruszenie prawa uzasadniało zasądzenie powódce odszkodowania równego trzymiesięcznemu wynagrodzeniu na podstawie art. 47¹ k.p.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu oddalenia apelacji pozwanego stwierdził, że powódka nie miała obowiązku złożenia kolejnego oświadczenia majątkowego po przystąpieniu do pracy w związku z wyrokiem przywracającym ją do pracy. Jej oświadczenie majątkowe złożone w dniu 27 lutego 2004 r., według stanu na ten dzień było ważne, ponieważ gdyby nie rozwiązano z nią stosunku pracy, to byłaby zobowiązana do złożenia oświadczenia corocznego do dnia 31 grudnia 2003 r. Sąd Okręgowy - odmiennie niż Sąd Rejonowy - stwierdził, że obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego wynikający z art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się również do pracownika zatrudnionego na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej gminy, choć niewykonującego faktycznie obowiązków. Do niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym zastosowanie miały przepisy art. 56 § 1 i art. 58 k.p., stanowiące podstawę do odszkodowania za trzymiesięczny okres wypowiedzenia.

Skargę kasacyjną pozwany Zakład Gospodarki Komunalnej w Ś.Z. oparł na zarzutach naruszenia prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe za-

stosowanie: art. 24h ust. 3 i ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 45 k.p. i art. 51 k.p., przez przyjęcie, że na powódce, jako kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, po przywróceniu do pracy, nie ciążył obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego w ciągu 30 dni od nawiązania stosunku pracy, z uwagi na złożenie w tym samym roku kalendarzowym oświadczenia majątkowego w związku z rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracodawcę; art. 24k ust. 3 i ust. 4 tej samej ustawy, przez przyjęcie, że pozwany nie był uprawniony do rozwiązania z powódką stosunku pracy wobec nie złożenia przez nią w terminie 30 dni od przywrócenia do pracy oświadczenia majątkowego. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, pozwany wskazał na potrzebę wykładni przepisów i zagadnienie prawne: czy kierownik gminnej jednostki organizacyjnej, który został przywrócony do pracy, jest zwolniony z obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego w związku z nawiązaniem nowego stosunku pracy, jeżeli w tym samym roku kalendarzowym złożył oświadczenie majątkowe w związku z rozwiązaniem umowy o pracę oraz czy jest on zwolniony od tego obowiązku, gdy po przywróceniu do pracy powierzono mu wykonywanie innych obowiązków na okres do 3 miesięcy (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach państwowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm. w związku z art. 7 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Na tej podstawie pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Rejonowego i oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw i dlatego podlega oddaleniu. Jej zasadnicze założenie oparte jest na tezie - uzasadniającej rozwiązanie z powódką stosunku pracy - że pracownik objęty obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego określonym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1951 ze zm.; powoływanej dalej jako „ustawa”), winien po przywróceniu do pracy złożyć takie oświadczenie pod sankcją rozwiązania umowy o pracę, równoznaczną z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 24h ust. 3 i ust. 5, art. 24k ust. 3 i ust. 4). Na takim też założeniu skarga kasacyjna opiera swe zarzuty naruszenia prawa materialnego. W uzasadnieniu nie przedstawia jednak szerszej argumentacji prawnej, powołując zarzuty błędnej

wykładni i niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Przyjmuje się w niej *a priori*, że w niespornym stanie faktycznym, w którym doszło do rozwiązania stosunku pracy z kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy, po przywróceniu do pracy doszło „do nawiązania nowego stosunku pracy na poprzednich warunkach”. W konsekwencji powstać miał obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego, niezależnie od złożenia uprzednio takiego oświadczenia w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. Przy braku w skardze kasacyjnej szerszego prawnego uzasadnienia takiego założenia w sprawie w istocie zachodzi potrzeba wykładni przepisów. Jej wynik prowadzi jednak do przeciwnego wniosku i jedynie potwierdza zasadność zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Wskazać należy przede wszystkim, że obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego określony w ustawie ma charakter publiczny, gdyż nie ciąży jedynie na pracownikach gminy, ale również na innych osobach, od których zależy funkcjonowanie samorządu (dotyczy między innymi radnych). Dla pracownika nie jest to więc zwykły obowiązek pracowniczy określony prawem pracy. To tłumaczy i uzasadnia rozwiązania prawne jakie ustawodawca wprowadził w przypadku niezłożenia oświadczenia majątkowego przez poszczególne osoby. Sankcje jakie są stosowane zależą tylko od niezłożenia samego oświadczenia majątkowego w terminie i nie są warunkowane dalszymi, uniwersalnymi przesłankami odpowiedzialności (wina, szkoda, związek przyczynowy). Odpowiedzialność ta oparta jest tylko na samym zaniechaniu złożenia oświadczenia majątkowego w terminie, które ustawa kwalifikuje jako zachowanie bezprawne. Niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie określonym w ustawie powoduje: utratę diety do czasu złożenia oświadczenia przez radnego; utratę wynagrodzenia za okres od dnia, w którym oświadczenie powinno być złożone przez wójta i inne osoby pełniące funkcje w gminie, w tym kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Dalsze zaniechanie złożenia oświadczenia majątkowego powoduje, że właściwy organ odwołuje albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia majątkowego. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. (art. 24k ust. 4 ustawy).

Takie rozwiązanie prawne, które ma swoje uzasadnienie jako rozwiązanie antykorupcyjne, dotyczące osób sprawujących funkcje publiczne w organach samorządu, musi jednak uwzględniać pozostałe zasady prawa. Chodzi tu przede wszyst-

kim o rozdzielenie obowiązku publicznego od prawa prywatnego. W pierwszej kolejności bowiem ustalanie jakiegokolwiek obowiązku prawnego nie może pomijać tych podstawowych zasad porządku prawnego, zgodnie z którymi wszelkie obowiązki muszą być wyraźne i wynikać z ustawy. Po wtóre, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (art. 51 ust. 1 i art. 84 Konstytucji). Takie samo rozumowanie co do wykładni analizowanego obowiązku należy wyprowadzać z prawa pracy. Z jednej bowiem strony obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych jest wyraźny i ma swoje określone uzasadnienie, to z drugiej jego naruszenie, niezależnie nawet od stopnia winy, powoduje ujemne konsekwencje dla pracownika, równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Ustawodawca przyjął tu więc fikcję prawną, że brak oświadczenia majątkowego, niezależnie od tego, czy zawiniony i w jakim stopniu, czy niezawiniony, stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Przemawia to za ścisłą wykładnią przepisów o obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Obowiązki pracownika o tak dalece idących skutkach muszą być dla pracownika oczywiste, zwłaszcza że ma on działać bez wezwania pracodawcy. Pracownik po przywróceniu do pracy winien więc mieć wyraźnie sformułowany obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Uprawnia to do stwierdzenia, że tam gdzie niewykonanie przez pracownika obowiązku wynikającego z prawa publicznego powoduje dla niego szczególnie ujemne skutki – takie jak wyżej wskazane - to obowiązek ten musi być w ustawie wyraźnie określony. Inaczej mówiąc, nie ma podstaw aby go domniemywać, gdy nie wynika z samej literalnej treści przepisu. To samo uzasadnia stwierdzenie, że nie jest uprawniona w tym zakresie jakakolwiek analogia lub wykładnia celowościowa.

Dotyczy to podstawowego zagadnienia w sprawie, to jest, czy przywrócony do pracy kierownik jednostki organizacyjnej gminy ma obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Ustawa nie ma dla takiej sytuacji pozytywnej (literalnej) regulacji. Natomiast wyraźnie i jednoznacznie określa obowiązek złożenia pierwszego i kolejnych oświadczeń majątkowych (art. 24h ust. 5). Pierwsze oświadczenie majątkowe składane jest w terminie 30 dni od powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe składane są co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. Ustawodawca więc w określony, precyzyjny sposób wskazał terminy składania oświadczeń majątkowych. Od razu też widać, że ze

względu na cel regulacji, znaczenie ma pierwsze oświadczenie majątkowe, czyli to, które powinno obrazować stan majątku w związku z objęciem funkcji lub stanowiska w samorządzie. W dalszej kolejności nie mniejsze znacznie mają kolejne oświadczenia majątkowe, czyli składane corocznie do 30 kwietnia według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego i te które muszą być złożone w związku z odwołaniem ze stanowiska lub rozwiązaniem umowy o pracę.

Wobec tego powstaje pytanie, którym z tych rozróżnianych przez ustawę oświadczeń majątkowych, pierwszym czy kolejnym, miałyby być oświadczenie składane po przywróceniu do pracy, jeśli założyć istnienie takiego obowiązku. Argumentacja skargi kasacyjnej wskazuje, że chodziłoby tu o to oświadczenie majątkowe, które należy składać w ciągu 30 dni od zatrudnienia. Czyli według niej miałyby to być pierwsze oświadczenie majątkowe w rozumieniu ustawy. Stanowisko to nie jest zasadne. Przede wszystkim ze względu na wskazane wyżej zasady wymagające wyraźnego określenia obowiązku, który jeżeli byłby zawarty w ustawie, to stanowiłby, że oświadczenie majątkowe składa się również w razie przywrócenia do pracy. Semantycznie pojęcie zatrudnienia różni się od przywrócenia do pracy. W przepisie art. 24h ust. 5 ustawy, w przypadku kierownika jednostki organizacyjnej gminy chodzi o nowe (pierwsze) zatrudnienie, a nie o to, które wynika z restytucji stosunku pracy wynikającej z przywrócenia do pracy. Pracodawca (urząd gminy) nie nawiązuje nowego stosunku pracy (zatrudnienia), tylko wykonuje wyrok przywracający pracownika do pracy. Restytucja stosunku pracy następuje tu nie z woli pracodawcy, ale na mocy wyroku i powrotu pracownika do pracy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 28 maja 1976 r., V PZP 12/75, OSNCP 1976 nr 9, poz. 187). Przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach oznacza również, że dotyczy tej samej pracy i stanowiska zajmowanego przed rozwiązaniem stosunku pracy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 29 lipca 1997 r., I PKN 217/97, OSNAPiUS 1998 nr 11, poz. 324; z 25 sierpnia 1998 r., I PKN 268/98, OSNAPiUS 1999 nr 18, poz. 575; z 26 stycznia 1999 r., I PKN 557/98, OSNAPiUS 2000 nr 6, poz. 219; z 24 października 1997 r., I PKN 326/97, OSNAPiUS 1998 nr 15, poz. 454). Nie ma zatem uzasadnienia dla twierdzenia, że przywrócenie do pracy stanowi zatrudnienie na stanowisku, na którym powstaje obowiązek złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego. Po przywróceniu do pracy stosunek pracy dalej jest ten sam i dalej aktualne pozostają te oświadczenia majątkowe, które pracownik złożył poprzednio w związku z jego nawiązaniem i realizacją. Czyli pierwsze oświadczenie w związku z zatrudnieniem i kolejne coroczne,

jak również ostatnie w związku rozwiązaniem stosunku pracy. Po przywróceniu do pracy pracownik ma obowiązek złożyć kolejne (coroczne) oświadczenia majątkowe i przez to stan jego majątku poddaje się kontroli. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne (art. 24i), a podmiot dokonujący ich analizy jest uprawniony do porównywania jego treści z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych wraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (art. 24h ust. 8).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że ustawa nie przewiduje obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego w związku z przywróceniem do pracy z mocy wyroku sądowego i jej podjęciem przez pracownika. Brak do tego oparcia w wykładni gramatycznej ustawy, która ze względu na oceniany obowiązek musiałaby się łączyć z wyraźną pozytywną regulacją. Stwierdzenie to potwierdza również wykładnia systemowa i celowościowa, gdyż mimo braku takiego oświadczenia majątkowego, przywrócony do pracy pracownik składa kolejne oświadczenie majątkowe, które począwszy od pierwszego złożonego przy zatrudnieniu, poprzez dalsze, w tym po uprzednim rozwiązaniu stosunku pracy, ujawniają jego stan majątkowy w związku z zatrudnieniem na stanowisku objętym obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych. W konsekwencji, stwierdzenie braku obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego po przywróceniu do pracy oznacza jednocześnie negatywną odpowiedź na pytanie, czy obowiązek taki był aktualny w przypadku powódki, której po przywróceniu do pracy - co jest okolicznością dodatkową - czasowo powierzono pracę na stanowisku, którego nie dotyczy obowiązek składania oświadczenia majątkowego.

Z tych motywów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

=====