



Sygn. akt II PK 24/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa X.

przeciwko Urzędowi Miejskiemu w [...].

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2014 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w [...].

z dnia 14 października 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w W. wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2013 r. oddalił powództwo X. przeciwko Urzędowi Miejskiemu o zapłatę odszkodowania w kwocie 177.303,00 zł z tytułu niezgodnego z przepisami wypowiedzenia umowy o pracę oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa

procesowego i nie obciążył go dalszymi kosztami sądowymi ponad dotychczas poniesione. Natomiast Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 14 października 2013 r. oddalił apelację powoda od orzeczenia pierwszoinstancyjnego i zasądził od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za instancję odwoławczą.

Sąd Okręgowy podzielił i przyjął za własne ustalenia Sądu Rejonowego, z których wynika, że Zarządzeniem z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie powołania zastępców Prezydenta oraz określenia ich liczby, Prezydent Miasta W. [...] powołał dwóch swoich zastępców, wśród nich powoda X. i od tego dnia powód pozostawał w stosunku pracy u pozwanego pracodawcy na podstawie powołania. W wyborach parlamentarnych we wrześniu 2005 r. X. wybrany został na Senatora Rzeczypospolitej Polskiej. Pismem Kancelarii Senatu z dnia 29 września 2005 r. poinformowano go o obowiązku przekazania w terminie do 11 października 2005 r. Marszałkowi Senatu oświadczenia o rezygnacji ze stanowiska lub funkcji objętych zakazem łączenia z mandatem, pod rygorem wygaśnięcia mandatu. W dniu 6 października 2005 r. powód wystąpił do Prezydenta Miasta [...] z pismem, w którym stwierdził, że z uwagi na uzyskanie mandatu Senatora RP w kadencji 2005 - 2009 prosi o udzielenie mu urlopu bezpłatnego od dnia 19 października 2005 r. do czasu wygaśnięcia mandatu i jednocześnie złożył oświadczenie, iż rezygnuje w wyżej wymienionym okresie z pełnienia funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta. Prezydent Miasta [...] Zarządzeniem z 13 października 2005 r. odwołał X. z dniem 19 października 2005 r. z funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta wskazując, że następuje to w związku z powołaniem powoda na Senatora RP i złożoną przez niego rezygnacją z pełnionej funkcji. Jednocześnie decyzją z dnia 10 października 2005 r., odebraną przez powoda 17 października 2005 r., pracodawca udzielił mu urlopu bezpłatnego na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesięcy po jego wygaśnięciu, poczynając od 19 października 2005 r. Powód w dniu 25 października 2007 r. poinformował pracodawcę o zakończeniu z dniem 4 listopada 2007 r. VI kadencji Senatu i jednoczesnym wyborze na kolejną kadencję, prosząc o przedłużenie urlopu bezpłatnego na czas trwania VII Kadencji Senatu. Pracodawca udzielił mu kolejnego urlopu bezpłatnego na okres sprawowania mandatu oraz 3 miesięcy po jego wygaśnięciu, począwszy od dnia 5 listopada 2007 r. Pismem z 11

sierpnia 2011 r. powód powiadomił pracodawcę, że w związku z zakończeniem kadencji parlamentarnej wraca z urlopu bezpłatnego do pracy w Urzędzie Miejskim z dniem 1 listopada 2011 r., zmieniając termin powrotu kolejnym pismem na dzień 5 grudnia 2011 r. Pismem z 22 listopada 2011 r. Prezydent Miasta [...] poinformował Prezydium Senatu RP, że na podstawie art. 31 ustęp 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.), w dniu 31 marca 2012 r. nastąpi rozwiązanie stosunku pracy z powodem, który wykonywał mandat Senatora RP w latach 2005 - 2011 (dwie kadencje). W dniu 5 grudnia 2011 r. powód stawił się w Urzędzie Miejskim w [...] zgłaszając gotowość świadczenia pracy i w dniu tym pozwany wręczył mu pismo o rozwiązaniu stosunku pracy z powołania, z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia liczonego od 1 stycznia 2012 r., ze skutkiem na dzień 31 marca 2012 r., zwalniając powoda z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia i informując o wykorzystaniu w okresie wypowiedzenia urlopu wypoczynkowego oraz o przysługującym za ten okres wynagrodzeniu.

Sąd Okręgowy podzielił też zawartą w uzasadnieniu wyroku pierwszoinstancyjnego argumentację prawną i uznał, że powołanie powoda na stanowisko zastępcy prezydenta miasta wiązało się z zawarciem umowy na podstawie powołania na czas określony. Za przyjęciem takiej interpretacji (pomijając już samą kadencyjność stanowiska w związku z wyborami) przemawiają przepisy art. 28e i 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Przepisy te wskazują jednoznacznie, że stanowisko zastępcy prezydenta (a ściślej - okres jego sprawowania) jest ograniczone zdarzeniami związanymi z okresem trwania mandatu wójta. Nie sposób zatem inaczej traktować umowy o pracę zastępcy prezydenta miasta - wynikającej z powołania - jak tylko zawartej na czas określony. W sytuacji bowiem, gdy prezydent miasta traci swój mandat, powstaje sytuacja zbliżona do odwołania jego zastępcy z tą tylko różnicą, że nie następuje to w drodze zarządzenia prezydenta miasta, ale z mocy prawa. Zatrudnienie na podstawie powołania implikuje podleganie węższej ochronie stosunku pracy niż w przypadku pracownika umownego, a odwołanie zastępcy jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. Skutek ten wynikał z uprzedniego odwołania

powoda z zajmowanego stanowiska, a udzielenie powodowi urlopu bezpłatnego spowodowało tylko przesunięcie okresu wypowiedzenia. Odnosząc powyższe rozważania do sytuacji unormowanej przepisami ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) Sąd Okręgowy zauważył, że w sytuacji powoda nie może mieć zastosowania przepis art. 31 ust. 2 tej ustawy, stanowiący, iż rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z posłem lub senatorem, o którym mowa w ust. 1, z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru, oraz zmiana warunków jego pracy lub płacy w ciągu dwóch lat po wygaśnięciu mandatu może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu. W przypadku umów o pracę na czas określony znajduje - co wynika z art. 30 ust. 2 powołanej ustawy - odpowiednie zastosowanie przepis art. 29 ust. 1 tego aktu, zgodnie z którym stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed terminem zakończenia urlopu bezpłatnego, przedłuża się do trzech miesięcy po zakończeniu tego urlopu. Zdaniem Sądu, gdyby powód nie wykonywał mandatu senatora, to skutek w postaci jego odwołania i jednoczesnego rozwiązania stosunku pracy nastąpiłby z chwilą rezygnacji prezydenta miasta z jego mandatu. Nie istniała zatem potrzeba uzyskania zgody Prezydium Senatu na rozwiązanie z powodem stosunku pracy, skoro zdarzenia - wynikające wprost z przepisów ustawy - powodujące skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy, już zaistniały. Powód zrezygnował z pełnienia funkcji zastępcy prezydenta miasta i został odwołany, a następnie wygaś mandat prezydenta miasta, co także skutkowało musiałoby odwołaniem powoda z jego funkcji, a w konsekwencji - rozwiązaniem stosunku pracy.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną powoda. Skargę oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie 1) art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, polegającego na błędnej jego wykładni sprowadzającej się do przyjęcia, że w stanie faktycznym dotyczącym powoda ten przepis nie ma zastosowania oraz 2) art. 28e i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym, polegającego na bezpodstawnym przyjęciu, iż skoro z chwilą rezygnacji z pełnienia obowiązków Prezydenta Miasta traci swoje stanowisko Zastępcą Prezydenta, to rozwiązanie stosunku pracy następuje automatycznie i nie wymaga dokonania wypowiedzenia

umowy o pracę. Ponadto skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania - art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, polegające na akceptowaniu przez Sąd odstąpienia przez stronę pozwana od obowiązku uzyskania zgody Prezydium Senatu na rozwiązanie z Senatoren umowy o pracę. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że powód po zakończeniu kadencji Senatora RP pozbawiony został przez swojego pracodawcę - Urząd Miejski w [...] ochrony prawnej i stracił zatrudnienie, mimo obowiązywania ochronnego w swej istocie uregulowania art. 31 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W trakcie wykonywania mandatu Senatora RP powód, który wcześniej zatrudniony był na stanowisku Zastępcy Prezydenta i przebywał na urlopie bezpłatnym udzielonym mu przez pracodawcę na czas pełnienia kadencji, spotkał się z sytuacją faktyczną, na którą nie miał żadnego wpływu, tj. z rezygnacją Prezydenta Miasta [...] z pełnionej funkcji. Po upływie kadencji Senatu skarżący, wobec artykułowanej przez nowego Prezydenta Miasta niechęci do zatrudniania go na poprzednim stanowisku, złożył wniosek o wypłatę odszkodowania przewidzianego przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wnioskowi odmówiono, a z powodem rozwiązano umowę o pracę z upływem trzymiesięcznego wypowiedzenia. Dokonując wypowiedzenia umowy o pracę, Prezydent Miasta nie uzyskał na to zgody Prezydium Senatu, choć o swoim zamiarze zawiadomił pisemnie Kancelarię Senatu. Zawiadomienie to jednak nie spełniało wymogów wniosku o zgodę i wniosku takiego nie zawierało, na co Szefowa Kancelarii Senatu zwróciła uwagę Prezydentowi Miasta [...]. Odmawiając skarżącemu uznania słuszności jego żądań, Sąd Rejonowy a w ślad za nim Sąd Okręgowy w [...] uznały, że umowa o pracę ze powodem rozwiązała się z upływem kadencji Prezydenta Miasta, którego powód był Zastępcą i jest to równoznaczne z brakiem możliwości dochodzenia przez skarżącego odszkodowania. Sąd nie wziął jednak pod uwagę kolizji przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, i dając prymat ustawie samorządowej, naruszył prawo materialne. Sąd aprobując postępowanie Prezydenta Miasta, który nie zastosował się do obowiązku uzyskania zgody Prezydium Senatu na rozwiązania z senatorem umowy o pracę, dokonał rażącego

naruszenia przepisów postępowania, i to w stopniu mającym wpływ na treść niekorzystnego dla skarżącego wyroku. Zdaniem skarżącego, w sprawie dotyczącym jego osoby zachodzi potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa, która w konsekwencji winna dać odpowiedź na pytanie: czy jeśli istnieje kolizja między ustawami gminną a regulującą sposób wykonywania mandatu posła i senatora, należy stosować ustawę gminną, czy też ustawę wprowadzającą ochronne przepisy dla osób, które zakończyły pełnienie mandatu posła lub senatora.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej odrzucenie lub oddalenie i zasądzenie od powoda kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, gdyż słuszne są zarzuty podnoszone w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku. Trzeba bowiem zauważyć, że także przepis, którego obraza – zdaniem skarżącego - wypełnia kasacyjną podstawę naruszenia przepisów postępowania, jest przepisem prawa materialnego, skoro dotyczy nie procedury sądowej zastosowanej przy rozstrzyganiu niniejszego sporu, lecz wymagań, jakie powinno spełniać oświadczenie woli pracodawcy o rozwiązywaniu stosunku pracy z posłem lub senatorem.

Analizę prawidłowości orzeczenia Sądu drugiej instancji wypada rozpocząć od przypomnienia, że X. dochodzi od pozwanego Urzędu Miejskiego odszkodowania z tytułu rozwiązania stosunku pracy powstałego na podstawie powołania powoda na stanowisko Zastępcy Prezydenta Miasta w sytuacji, gdy w związku z wyborem na Senatora Rzeczypospolitej Polskiej powód zrezygnował na czas sprawowania mandatu z pełnienia funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta i został z odwołany z tego stanowiska przez Prezydenta Miasta [...], z jednoczesnym udzieleniem urlopu bezpłatnego na okres sprawowania mandatu senatora (przedłużonego na czas kolejnej kadencji Senatu) i trzech miesięcy po jego wygaśnięciu, a wygaśnięcie mandatu Prezydenta Miasta [...], który powołał powoda

na to stanowisko, nastąpiło przed upływem kadencji i zarazem przed powrotem powoda z urlopu bezpłatnego.

Godzi się podkreślić, że powołanie, wymienione w art. 2 k.p. jako jedna z podstaw nawiązania stosunku pracy, ma – z racji ograniczonej ochrony tak wykreowanego stosunku zatrudnienia - wyjątkowy charakter i w myśl art. 68 § 1 k.p. może stać się podstawą nawiązania tegoż stosunku tylko wtedy, gdy przepis odrębny zawiera regulację uprawniającą do zastosowania owej podstawy. Przez przepis odrębny rozumie się zaś przepis ustawy lub aktu wykonawczego do niej, wydanego w granicach ustawowego upoważnienia.

W przypadku zastępcy prezydenta miasta takim przepisem odrębnym był art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), a obecnie jest nim art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1202), które stanowią o zatrudnieniu m.in. zastępców wójta (burmistrza i prezydenta miasta) na podstawie powołania.

Tak dawna jak i obecna ustawa o pracownikach samorządowych nie dookreślają wprost charakteru prawnego wymienionych w ich przepisach form nawiązania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi. Dlatego konieczne jest odniesienie się do tych kwestii z punktu widzenia systemu prawa. Definicje legalne wskazanych podstaw prawnych nawiązania stosunku pracy oraz unormowania określające sposób funkcjonowania tych stosunków zostały zawarte przede wszystkim w Kodeksie pracy. Jednocześnie charakter prawny stosunków pracy pracowników samorządowych regulują ustawy ustrojowe, tj. o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o ustroju miasta stołecznego Warszawy, a także o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnianych w trybie powołania, ustawa o pracownikach samorządowych statuuje zamknięty katalog stanowisk pracy obsadzanych w ten sposób. Zasady powoływania i odwoływania tych osób doprecyzowują zaś przepisy ustaw ustrojowych.

Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dodanym przez art. 43 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza

i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984), wójt (odpowiednio; burmistrz i prezydent miasta – art. 11a ust. 3 ustawy), w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy prezydenta miasta jest obligatoryjne. Prezydent miasta jest zobowiązany powołać przynajmniej jednego swojego zastępcę. Ich maksymalna liczba zależy od wielkości miasta, lecz powołanie kolejnych zastępców jest fakultatywne i pozostawione uznaniu organu wykonawczego miasta. W literaturze i judykaturze podkreśla się, że z chwilą powołania, oprócz stosunku pracy, z mocy prawa powstaje jednocześnie stosunek prawnoorganizacyjny (prawno-ustrojowy) między pracownikiem a organem administracji publicznej jako dysponentem przysługujących mu kompetencji, z którego to stosunku wynikają obowiązki prawnoorganizacyjne (prawno-ustrojowe) związane z realizacją tych kompetencji. Odnosząc to do pracowników samorządowych można powiedzieć, że z chwilą nawiązania z nimi stosunku pracy z mocy prawa powstaje też stosunek ustrojowo-prawny między takim pracownikiem a organem administracji samorządowej, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa (R. Giętkowski, Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników samorządowych, GSP z 2012 nr 2, s. 113-128 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Po 903/10, LEX nr 758634 i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2010 r., II OSK 919/10, LEX nr 673896). W konsekwencji tego, przepisy normujące tryb powoływania i odwoływania zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), mimo że w zakresie, w jakim uregulowane nimi akty powołania i odwołania implikują - oprócz powierzenia funkcji - także nawiązanie i rozwiązywanie stosunku pracy z wymienioną grupą pracowników samorządowych, należą do źródeł prawa pracy w rozumieniu art. 9 § k.p., to zamieszczone są w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym, zatytułowanym „Władze gminy”, wśród przepisów ustrojowych dotyczących sposobu realizowania przez te osoby powierzonych im zadań publicznych z zakresu administracji samorządowej.

Powołanie i odwołanie zastępcy prezydenta miasta należy do wyłącznej kompetencji prezydenta. Dokonuje zaś tego w formie zarządzenia. Chociaż

powołanie zastępcy należy do wyłącznej kompetencji prezydenta miasta, okoliczność ta nie czyni z prezydenta pracodawcy. Pracodawcą zastępcy prezydenta jest bowiem urząd miasta, a rola prezydenta w zakresie dokonywania wobec zastępcy czynności z zakresu prawa pracy sprowadza się jedynie do działania za urząd - pracodawcę samorządowego.

Zastępca prezydenta miasta może w każdym czasie zostać odwołany za wypowiedzeniem lub – w sytuacjach określonych w art. 52 i 53 k.p. oraz art. 24k ustawy o samorządzie gminnym – bez wypowiedzenia. Odwołanie, jakkolwiek mające postać zarządzenia prezydenta miasta, w sferze prawa pracy ma walor oświadczenia materialnoprawnego, powodującego rozwiązanie stosunku pracy. Dlatego wywołuje ono od razu skutek prawny w postaci rozwiązania tego stosunku (po okresie wypowiedzenia lub niekiedy natychmiast), nie zaś dopiero, gdy nie zostanie ono wzruszone w trybie nadzoru ani też – w razie jego zaskarżenia – dopiero, gdy uprawomocni się wyrok sądu administracyjnego. Sytuację prawną odwołanego zastępcy prezydenta miasta normują przepisy art. 70 – 72 k.p. Zgodnie z nimi, odwołanie zasadniczo jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. W okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem (art. 70 § 2 k.p.). Na wniosek lub za zgodą pracownika pracodawca może zatrudnić go w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, a po upływie okresu wypowiedzenia zatrudnić na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy (art. 71 k.p.).

Szczególny tryb ustania stosunku pracy zastępcy prezydenta miasta określony został w art. 28e ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu prezydenta miasta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Treść art. 28e jest konsekwencją przyjętego w art. 26a ustawy o samorządzie gminnym rozwiązania, w którym prezydent miasta samodzielnie określa liczbę swoich zastępców oraz wskazuje imiennie, kto będzie pełnił te funkcje. W sytuacji, gdy prezydent miasta traci mandat, powstaje sytuacja zbliżona do odwołania przez prezydenta jego zastępców, z tą tylko różnicą, że nie następuje to w drodze zarządzenia prezydenta miasta, ale z mocy prawa. Przepis ten nie stanowi jednak o wygaśnięciu z mocy

prawa stosunku pracy zastępcy prezydenta miasta, a jedynie o odwołaniu zastępcy prezydenta z zajmowanego stanowiska. Rozwiązanie stosunku pracy wymaga wdrożenia procedury przewidzianej w art. 70 i nast. k.p. Zatem gdy mandat prezydenta miasta ustaje w inny sposób niż na skutek upływu kadencji, wygaśnięcie mandatu implikuje odwołanie z mocy prawa zastępcy prezydenta miasta i obliguje pracodawcę do przeprowadzenia postępowania zmierzającego do rozwiązania stosunku pracy z odwołanym pracownikiem z zachowaniem właściwego okresu wypowiedzenia i dopełnieniem innych wymagań związanych z tym trybem zakończenia tegoż stosunku.

W świetle powyższych unormowań regulujących stosunek pracy zastępcy prezydenta miasta wyłania się problem terminowego lub bezterminowego charakteru tegoż stosunku.

Regułą jest nawiązanie stosunku pracy z powołania na czas nieokreślony. Zasada ta wynika z art. 68 § 1¹ k.p., zgodnie z którym stosunek pracy, o którym mowa w § 1 tego przepisu, nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Możliwość zatrudnienia pracownika na podstawie powołania na czas określony musi zatem wynikać z przepisu szczególnego. I znów, jak w przypadku samego nawiązania stosunku pracy, chodzi o przepis szczególny wobec Kodeksu pracy zamieszczony w akcie prawnym o randze ustawy lub przepis wykonawczy wydany z jej upoważnienia.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym stanowisko zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest kadencyjne, a kadencja ta została ściśle powiązana z kadencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zdaniem części autorów, wniosek taki wypływa z faktu, że wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców (art. 28e ustawy o samorządzie gminnym), jak i z tego, iż po upływie kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jego zastępca - w myśl art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę (A. Szewc [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. A. Szewca, Warszawa 2012, s. 435). Zauważa się, że skoro wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje zastępcę na

czas swojej kadencji, to mamy do czynienia z powołaniem na czas określony. Termin rozwiązania stosunku pracy zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został określony przez ustawodawcę przez wskazanie zdarzenia przyszłego, pewnego, obiektywnego i możliwego do ustalenia. Takim zdarzeniem jest upływ kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz objęcie obowiązków przez nowo powołanego zastępcę (B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta wobec rady gminy, Samorząd Terytorialny* 2007 nr 1-2, s. 58).

Sąd Najwyższy podziela jednak stanowisko tej części przedstawicieli doktryny, którzy w obowiązującym stanie prawnym upatrują podstaw do nawiązania z zastępcą prezydenta miasta stosunku pracy z powołania na czas nieokreślony, argumentując, że pełnienie funkcji zastępcy prezydenta miasta, poza jedynym wyjątkiem wynikającym z art. 28e ustawy o samorządzie gminnym, nie zostało mocą żadnej normy prawnej wprost powiązane ze stanowiskiem prezydenta miasta i jego kadencyjnym charakterem (A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), Samorząd Terytorialny* 2014 nr 5, s. 11 – 23). Warto dodać, że czasowego charakteru zatrudnienia zastępcy prezydenta miasta nie przewidują ani przepisy ustawy o pracownikach samorządowych ani art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, który powierzenie i pozbawienie tego stanowiska (a w konsekwencji - nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy) łączy z zarządzeniem prezydenta miasta i nie traktuje o czasowym charakterze powołania. Zresztą również art. 28e ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi wprost o sposobie ustania stosunku pracy zastępcy prezydenta miasta, gdyż konsekwencją odwołania ze stanowiska z mocy tego przepisu jest dopiero uruchomienie procedury rozwiązania tegoż stosunku. Należy zatem przyjąć, że powyższe unormowania nie przesądzają o terminowym charakterze stosunku pracy zastępcy prezydenta miasta, natomiast powiązanie tego stosunku z kadencją prezydenta miasta polega na tym, że określone w przepisach zdarzenia implikują (art. 28e ustawy o samorządzie gminnym) lub mogą implikować ustanie tego stosunku.

Nawet ci autorzy, którzy dopuszczają alternatywne stosowanie zatrudnienia zastępcy prezydenta miasta na czas określony lub na czas nieokreślony, podstawy nawiązania terminowego stosunku pracy poszukują wyłącznie w art. 28a ustawy o samorządzie gminnym zauważając, że przepis art. 29 ust. 2 tej ustawy nie ma nic

wspólnego z określeniem sposobu ustania owego stosunku (S. Płażek, Sytuacja prawna zastępcy wójta jako pracownika, PiZS 2006 nr 8, s. 27 - 28). W doktrynie i judykaturze zauważ się bowiem, że art. 29 ustawy o samorządzie gminnym potwierdza zasadę ciągłości (nieprzerwalności) funkcjonowania organu wykonawczego w gminie, która została rozciągnięta także na zastępców prezydenta miasta (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1995 r., SA/Łd 2686/95, LEX nr 26150). Prawidłowa interpretacja tego przepis prowadzi więc do konkluzji, że w sytuacji, gdy kadencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustaje w sposób naturalny (na skutek upływu czasu jej trwania), zaś stosunek pracy zastępcy trwa w dalszym ciągu, to zastępca ów nadal wykonuje bez zmian swoje obowiązki, nawet mimo wyboru nowego wójta (jeśli oczywiście nowy wójt go nie odwoła, nie cofnie mu dotychczasowych upoważnień lub nie poleci mu wykonywania innych obowiązków). Natomiast gdy nowy zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obejmuje obowiązki odpowiadające tym, które wypełniał dotychczasowy zastępca, ten ostatni musi natychmiast zaprzestać ich wykonywania. Nie ma to jednak automatycznego skutku dla istnienia stosunku pracy dotychczasowego zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który musi zostać rozwiązany na podstawie jednego ze sposobów wskazanych przez ustawę (M. Gurdek, Status prawny zastępcy wójta, Przegląd Prawa Publicznego 2008 nr 7 – 8, s. 106).

Również w wyroku z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08 (OSNP 2010 nr 1 – 2, poz. 3) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że przepis art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, umiejscowiony w rozdziale 3 ustawy poświęconym „Władzom gminy”, nie odnosi się w ogóle do stosunków pracy. Jest to przepis o charakterze ustrojowym, który reguluje kwestie związane z wypełnianiem obowiązków przez osoby działające z upoważnienia organu gminy. Inaczej mówiąc, odnosi się on do publiczno-prawnego aspektu funkcji zastępcy wójta (prezydenta miasta) a nie do jego stosunku pracy. Sens tego przepisu jest taki, że zapewnia nieprzerwane pełnienie funkcji w administracji samorządowej, a z drugiej strony zapobiega dublowaniu tych funkcji. Zastępca wójta (jeżeli został powołany) musi pełnić swe „obowiązki” do czasu objęcia obowiązków przez następcę (a nie na przykład do czasu jego powołania), ale nie może ich pełnić dłużej, równocześnie z

tym następcą. Nie jest to zatem przepis szczególny w rozumieniu art. 68 § 1¹ k.p. Nawet gdyby można było przyjąć, do czego jednak nie ma podstaw, że możliwe jest dwojakie rozumienie przepisu art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, to należałoby przy wyborze jednego z dwóch możliwych wariantów kierować się zasadą ścisłej interpretacji norm o charakterze wyjątków, podobnie jak to ma miejsce przy wykładaniu norm traktujących o powołaniu, które jest wyjątkowym, bo reglamentowanym ustawowo sposobem nawiązania stosunku pracy. Z treści normy prawnej musi w niewątpliwy sposób wynikać podstawa nawiązania stosunku pracy w postaci powołania, a gdyby chodziło o powołanie na czas określony, czyli o wyjątek niejako drugiego stopnia, to tym bardziej powinno wynikać jednoznacznie upoważnienie do nawiązania tak skonstruowanego stosunku pracy. W ocenie Sądu Najwyższego nie budzi jednak wątpliwości, że przepis art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie traktuje w ogóle o stosunku pracy zastępcy wójta, a w związku z tym nie stanowi podstawy do nawiązania stosunku pracy w drodze powołania na czas określony.

Odnosząc powyższe konstatacje do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Zarządzenie Prezydenta Miasta [...] z dnia 19 listopada 2002 r. o powołaniu X. na stanowisko Zastępcy Prezydenta Miasta implikowało nawiązanie przez powoda z Urzędem Miejskim w [...] stosunku pracy na podstawie powołania na czas nieokreślony. Pozostaje rozważyć konsekwencje prawne, jakie dla dalszego trwania tego stosunku miał fakt wyboru powoda na stanowisko Senatora RP w kadencji przypadającej na lata 2005 – 2009 i - po jej skróceniu – w kolejnej kadencji z lat 2007 – 2011.

W świetle art. 29 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.) regułą jest, że poseł lub senator pozostający w stosunku pracy z pracodawcami innymi niż wymienieni w art. 30 ust. 1 tego aktu, otrzymuje urlop bezpłatny, na swój wniosek, na okres sprawowania mandatu oraz trzech miesięcy po jego wygaśnięciu. Urlop bezpłatny przysługuje parlamentarzystcie bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy oraz terminowy lub bezterminowy jego charakter. Ustawodawca sformułował zatem ważną gwarancję prawną, umożliwiającą osobie wybranej do parlamentu poświęcenie czasu na sprawowanie

mandatu przedstawicielskiego. Powołany przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do unormowań Kodeksu pracy regulujących instytucję urlopu bezpłatnego (art. 174 k.p.). Zasady udzielania urlopu bezpłatnego parlamentarzystom wykazują wiele odmienności w porównaniu z regulacją kodeksową (związanie pracodawcy wnioskiem o urlop; niemożność odwołania pracownika z ważnych przyczyn z urlopu udzielonego na czas dłuższy niż 3 miesiące, zakwalifikowanie okresu pobierania uposażenia posła lub senatora jako okresu zatrudnienia i zaliczenie tego okresu do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze). Przepis art. 29 ust. 1 zdanie 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje z kolei, że stosunek pracy zawarty na czas określony, który ustałby przed zakończeniem urlopu bezpłatnego, przedłuża się do trzech miesięcy po zakończeniu tego urlopu. Powyższa regulacja jest prostym następstwem zasady, że uprawnienie do uzyskania urlopu bezpłatnego w celu wykonywania działalności parlamentarnej przysługuje także tym deputowanym, którzy pozostają w terminowych stosunkach pracy. W sytuacjach objętych hipotezą omawianej normy prawnej mamy więc do czynienia ze zmianą terminu rozwiązania stosunku pracy z mocy samego prawa, co na gruncie prawa pracy jest raczej wyjątkiem (co do zasady termin ten może być zmieniony tylko w drodze porozumienia stron).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, pracodawca ma obowiązek zatrudnienia parlamentarzysty po zakończeniu urlopu bezpłatnego udzielonego w związku ze sprawowaniem mandatu. Wydaje się oczywiste, że powołany przepis pełni rolę ochronną w stosunku do byłych posłów i senatorów, zapewniając im powrót do pracy po stosunkowo długim okresie jej nieświadczenia i w dodatku na to samo lub równorzędne stanowisko. Gwarancja ta dotyczy dwóch sytuacji: 1) zakończenia urlopu bezpłatnego w terminie ustalonym uprzednio z pracodawcą i 2) nieprzewidzianego wcześniej wygaśnięcia mandatu, np. na skutek rezygnacji z mandatu lub skrócenia kadencji. W judykaturze zauważa się, że w okresie kadencji trwałość stosunku pracy posła i senatora korzystającego z urlopu bezpłatnego podlega wyłącznie regułom ustanowionym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2002 r., V CKN 748/00, LEX nr 55140), a wynikającego z art. 31 ust. 1 tego aktu bezwarunkowego uprawnienia parlamentarzysty do ponownego zatrudnienia u

pracodawcy, u którego otrzymał urlop bezpłatny, nie niweczy nawet wcześniejsze niż okres sprawowania mandatu ustanie tego urlopu, związane z wygaśnięciem stosunku pracy, np. w trybie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2004 r., I PK 418/03, OSNP 2005 nr 1, poz. 7).

Funkcję ochronną pełni też art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w myśl którego rozwiązanie stosunku pracy z deputowanym korzystającym z urlopu bezpłatnego w okresie sprawowania mandatu (z wyjątkiem sytuacji, gdy był to stosunek pracy z wyboru) oraz zmiana warunków pracy i płacy w ciągu dwóch lat po wygaśnięciu mandatu może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu. Ustawa konstruuje zatem względny zakaz rozwiązania (jednostronnej zmiany) stosunku pracy, albowiem zgoda prezydium odpowiedniej izby parlamentu oznacza uchylenie tego zakazu. Zgoda ta musi mieć charakter wyraźny i uprzedni, a jej udzielenie lub nieudzielenie nie wymaga uzasadnienia. Podkreślić należy szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy tej ochrony. Ustawa nie zawęży owej ochrony jedynie do pracowników umownych; obejmuje bowiem także pracowników, których stosunku pracy powstały na innej niż umowa podstawie (czyli na podstawie mianowania, powołania oraz spółdzielczej umowy o pracę; natomiast *expressis verbis* wyłączono spod ochrony stosunki pracy z wyboru). Jeśli zaś chodzi o rodzaje czynności prawnych pracodawcy wymagających uzyskania zgody Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu, to wymienić trzeba wypowiedzenie stosunku pracy, jego rozwiązanie bez wypowiedzenia (zarówno z winy, jak i bez winy pracownika) oraz tzw. wypowiedzenie zmieniające.

Powyższe ogólne zasady dotyczące ochrony stosunku pracy parlamentarzystów odnoszą się też – aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami – do osób pełniących w ramach stosunków pracy inne funkcje publiczne. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi w art. 30 ust. 1, że w okresie sprawowania mandatu parlamentarzyści nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy, m.in. w administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Również art. 27 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zakazuje łączenia funkcji wójta (odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta) z mandatem posła i senatora. Warto

zauważyć, iż przepis art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zabrania parlamentarzystom pozostawania w stosunkach pracy z wymienionymi w nim podmiotami, a jedynie czynnego realizowania treści tego stosunku, czyli wykonywania pracy za wynagrodzeniem. W doktrynie podkreśla się, że to swoiste zawieszenie stosunku pracy nie następuje jednak z mocy prawa, lecz w drodze zastosowania instytucji urlopu bezpłatnego (udzielanego - zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy - z urzędu, a nie na wniosek pracownika, jak ma to miejsce w przypadku stosunków pracy z innymi pracodawcami, o jakich mowa w art. 29 ust. 1 tego aktu). Wyszczególnieni w komentowanym przepisie pracodawcy publiczni mają ustawowy obowiązek udzielenia pozostającym z nimi w stosunkach pracy posłom i senatorom urlopu bezpłatnego, a udzielenie tegoż urlopu powinno przybrać formułę polecenia w rozumieniu art. 100 § 1 k.p. (K. Grajewski, J. Stelina, Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 33 – 34). Reasumując, art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie ustanawia obowiązku rozwiązania przez parlamentarzystę stosunku pracy w określonej w tym przepisie kategorii pracodawców, a jedynie rezygnację z czynnego realizowania tego stosunku, czemu służy instytucja urlopu bezpłatnego udzielanego przez pracodawcę z urzędu. Odmienne interpretacja powyższego przepisu i przyjęcie istnienia po stronie posła (senatora) bezwzględnego zakazu dalszego zatrudnienia u tychże pracodawców stawiałoby pod znakiem zapytania celowość regulacji ust. 2 tego artykułu. Należy dodać, że również wymienionej w komentowanym przepisie grupy parlamentarzystów - pracowników dotyczą gwarancje zatrudnienia wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Wracając na grunt rozpoznawanej sprawy wypada stwierdzić, że niesłusznie Sąd drugiej instancji zastosował do rozstrzygnięcia sporu przepis art. 29 ust. 1 zdanie 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, przewidujący przedłużenie terminowego stosunku pracy parlamentarzysty, który ustałby przed zakończeniem urlopu bezpłatnego, do trzech miesięcy po zakończeniu tego urlopu. Przede wszystkim - jak wskazano wyżej - łączący powoda z pozwanym Urzędem Miejskim w [...] stosunek pracy z powołania nie był nawiązany na czas określony. Nadto hipotezą komentowanej normy prawnej objęte są sytuacje, gdy zakończenie

terminowego stosunku pracy posła lub senatora miałyby nastąpić z upływem czasu, na jaki go nawiązano, a data jego ustania przypadłaby przed końcem urlopu bezpłatnego udzielonego w związku z pełnieniem mandatu parlamentarzysty. Również bowiem w odniesieniu do stosunków pracy posłów i senatorów nawiązanych na czas określony zastosowanie ma regulacja art. 31 ust. 2 tej ustawy, nakazująca uzyskanie przez pracodawcę zgodny Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu na wcześniejsze (tj. przed upływem ustalonego przez strony okresu trwania zatrudnienia) jednostronne rozwiązanie przez pracodawcę owego stosunku, np. w trybie odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę lub bez wypowiedzenia. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Sądu Okręgowego, rozwiązanie stosunku pracy powoda nastąpiło zaś w wyniku odwołania z funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta, chociaż nie do końca zrozumiałe jest, któremu z zaistniałych odwołań Sąd ten ostatecznie przypisał skutek rozwiązujący.

Nie wyjaśniono wszak kwestii prawidłowości i skuteczności odwołania powoda z pełnionej funkcji Zarządzeniem Prezydenta Miasta [...] z dnia 13 października 2005 r. Wprawdzie jako materialnoprawną podstawę tej treści zarządzenia wskazano przepis art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a samo odwołanie motywowano faktem wyboru X. na Senatora RP i złożeniem przezeń rezygnacji z funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta jednak rezygnacja powoda z tejże funkcji nie miała definitywnego charakteru, lecz dokonana została na okres sprawowania mandatu i korzystania w tym czasie z urlopu bezpłatnego. We wspomnianym Zarządzeniu Prezydent Miasta nie poruszył kwestii rozwiązania łączącego strony stosunku pracy, gdyż nie określił, czy rozwiązanie to ma nastąpić w trybie odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę czy też bez wypowiedzenia, a jeśli za wypowiedzeniem – to jak długi jest jego okres i od kiedy biegnie jego termin. Nade wszystko zaś pracodawca nie uzyskał na takie rozwiązanie stosunku pracy wymaganej przepisem art. 31 ust. 2 ustawy zgody Prezydium Senatu. Nie pouczył też zwalnianego w tym trybie pracownika o przysługujących mu środkach prawnych. Podobnie rzecz się ma z mającym nastąpić na podstawie art. 28e ustawy o samorządzie gminnym odwołaniem powoda z funkcji Zastępcy Prezydenta Miasta na skutek wcześniejszego

wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta [...]. Chociaż w takim przypadku samo pozbawienie sprawowanej funkcji następuje z mocy powyższego przepisu i nie przybiera postaci zarządzenia prezydenta miasta, to stosunek pracy zastępcy prezydenta miasta z pracodawcą samorządowym nie wygasa z mocy prawa, lecz ulega rozwiązaniu w drodze odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę, a więc w trybie, którego wdrożenie także wymaga spełniania warunku wymienionego w art. 31 ust. 2 ustawy o sprawowaniu mandatu posła i senatora. Powołany przepis spełnia bowiem funkcję ochronną również wobec stosunków pracy nawiązanych na podstawie powołania, a jego naruszenie przez pracodawcę daje odwołanemu pracownikowi roszczenie odszkodowawcze z art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 69 k.p.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.