



Sygn. akt III BP 4/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa T. S.

przeciwko Starostwu Powiatowemu w S.

o wydanie świadectwa pracy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 14 listopada 2018 r.,

skargi powoda o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu
Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Spółecznych w G.

z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt VI Pa (...),

1. oddala skargę;

**2. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 240
(dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania
skargowego.**

UZASADNIENIE

Powód T. S. domagał się zobowiązania pozwanego Starostwa Powiatowego w S. do wydania świadectwa pracy stwierdzającego, że łącząca powoda z pozwanym umowa o pracę na stanowisku Wicestarosty Powiatu S. trwała w okresie od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r., a stosunek pracy wygał wskutek wydania wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w dniu 1 września 2016 r., II SA/Go (...) oraz zasądzenia od pozwanego na swoją rzecz kosztów procesu.

Pozwane Starostwo Powiatowe w S. wniosło o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 11 stycznia 2017 r., IV P (...), w pkt I nakazał pozwanemu Starostwu Powiatowemu w S. wydać powodowi T. S. świadectwo pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. na stanowisku Wicestarosty Powiatu S., stwierdzające, że stosunek pracy uległ rozwiązaniu w wyniku wygaśnięcia mandatu na podstawie art. 73 § 2 k.p. w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.). Natomiast w pkt II zasądził od pozwanego Starostwa Powiatowego w S. na rzecz powoda T. S. kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Z kolei w pkt III nakazał ściągnąć od Starostwa Powiatowego w S. na rzecz Skarbu Państwa kwotę 30 zł tytułem opłaty sądowej, od uiszczenia której powód był zwolniony.

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny. Powód T. S. uchwałą Rady Powiatu S. z dnia 1 grudnia 2014 r. nr (...) został wybrany Wicestarostą S., z którym pozwane Starostwo Powiatowe w S. nawiązało stosunek pracy. W dniu 22 marca 2016 r. Rada Powiatu S. podjęła m.in. uchwały w sprawie odwołania P. Ł. z funkcji Starosty S. oraz stwierdzenia odwołania Starosty S. Pozwane Starostwo Powiatowe w S. w dniu 23 marca 2016 r. sporządziło świadectwo pracy powoda, stwierdzające, że stosunek pracy powoda ustał w wyniku wygaśnięcia mandatu z dniem 22 marca 2016 r. - na podstawie art. 73 § 2 k.p. oraz art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zostało ono doręczone powodowi w dniu 29 kwietnia 2016 r. W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 29 kwietnia 2016 r. powód był niezdolny do pracy z powodu choroby. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr (...), doręczonym Powiatowi S. w dniu 25 kwietnia 2016 r.,

stwierdzono nieważność m.in. w/w uchwały. Powód w dniu 4 maja 2016 r. poinformował sekretarza Powiatu S. o zakończeniu absencji chorobowej i wystąpił o umożliwienie wykonywania obowiązków służbowych. W dniu 4 maja 2016 r. stawiał się do pracy w pozwanym Starostwie Powiatowym w S.. Obecni w budynku Starostwa M.J. oraz L.O., wybrani w dniu 22 marca 2016 r. na funkcje odpowiednio Starosty S. i Wicestarosty S., nie dopuścili powoda do świadczenia pracy. Sytuacja powtórzyła się w dniu 6 maja 2016 r. W dniu 5 maja 2016 r. powód wraz z P. Ł. rozmawiali z prezesem zarządu banku prowadzącego rachunek bankowy Powiatu S. na temat upoważnień dla osób uprawnionych do wykonywania przelewów bankowych. W dniach od 10 do 14 maja 2016 r., od 16 do 20 maja 2016 r., od 23 do 25 maja 2016 r., 27 i 30 maja 2016 r. powód stawiał się w Starostwie Powiatowym w S. celem wykonywania obowiązków służbowych, ale nie został dopuszczony do pracy. W dniu 30 maja 2016 r. wystąpił do pozwanego o zapłatę wynagrodzenia za kwiecień i maj 2016 r., a w dniu 31 maja 2016 r. zwrócił się do pozwanego o wskazanie miejsca i terminu, w których będzie mógł podjąć obowiązki służbowe. Pozwane Starostwo Powiatowe odmówiło powodowi dopuszczenia do wykonywania obowiązków Wicestarosty S. Pismem z dnia 21 czerwca 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Przewodniczącego Rady Powiatu S., że z dniem doręczenia w/w rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (...) wstrzymana została z mocy prawa wykonalność uchwał Rady Powiatu S. podjętych na sesji w dniu 22 marca 2016 r. Począwszy od 30 czerwca 2016 r. do 27 sierpnia 2016 r. powód przychodził do pracy i wykonywał obowiązki Wicestarosty S.: podpisywał stosowne dokumenty, w tym decyzje administracyjne, reprezentował Powiat S. przed Wojewodą (...) oraz bankami. Od 27 sierpnia 2016 r. powód przebywał natomiast na urlopie wypoczynkowym. Za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. powód otrzymał od pozwanego wynagrodzenie za pracę. Na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr (...) skargę złożył Powiat S. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 1 września 2016 r., II SA/Go (...), zaskarżone rozstrzygnięcie zostało uchylone. Pozwane Starostwo Powiatowe w S. odmówiło powodowi wydania świadectwa pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r.

Sąd Rejonowy wskazał, iż w myśl art. 97 § 1 k.p. w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy pracodawca jest obowiązany niezwłocznie wydać pracownikowi świadectwo pracy, jeżeli nie zamierza nawiązać z nim kolejnego stosunku pracy w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy. Świadectwo pracy dotyczy okresu lub okresów zatrudnienia, za które dotychczas nie wydano świadectwa pracy. Stosunek pracy powoda z pozwanym Starostwem Powiatowym w S. został nawiązany na podstawie wyboru, zgodnie z art. 73 § 1 k.p. Według § 2 tego artykułu stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Podstawy wygaśnięcia mandatu członka zarządu powiatu określa natomiast ustawa o samorządzie powiatowym. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 4 przedmiotowej ustawy odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. Sąd Rejonowy zaznaczył, że w myśl art. 79 ust. 1 w/w ustawy uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Zgodnie natomiast z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż w przedmiotowej sprawie Wojewoda (...) rozstrzygnięciem nadzorczym wydanym w dniu 22 kwietnia 2016 r. nr (...), doręczonym Powiatowi S. w dniu 25 kwietnia 2016 r., stwierdził nieważność m.in. uchwał w sprawie odwołania i stwierdzenia odwołania Starosty S. oraz wyboru M. J. na funkcję Starosty S. Z dniem doręczenia w myśl art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wykonanie uchwały o odwołaniu P. Ł. i co za tym idzie, odwołanie powoda T. S. z funkcji Wicestarosty S. zostało z mocy prawa wstrzymane. Podnoszona przez pozwane Starostwo Powiatowe w S. okoliczność, że przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze nie uzyskało waloru prawomocności, nie wyłączyła zastosowania art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym od chwili doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia do dnia jego uchylenia wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 1 września 2016 r., II SA/Go

(...). Zdaniem Sądu Rejonowego instytucja wstrzymania wykonania uchwały ma bowiem na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego przez uregulowanie sytuacji prawnej w zakresie np. osób uprawnionych do działania w charakterze organów powiatu w okresie, gdy stwierdzające nieważność uchwały rozstrzygnięcie nadzorcze jest nieprawomocne. Rozstrzygnięcie to nie eliminuje z obrotu prawnego uchwał podjętych przez organ powiatu, ale wstrzymuje ich wykonanie, zawiesza ich obowiązywanie na czas do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego (które to uprawomocnienie się eliminuje daną uchwałę z porządku prawnego), bądź do czasu uchylecia przedmiotowego rozstrzygnięcia wyrokiem sądu administracyjnego (tak również uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 lutego 2013 r., I SA/Op 46/13). Wbrew stanowisku pozwanego Sąd Rejonowy uznał, iż wykonanie uchwał o odwołaniu Starosty P. Ł. i wyborze Starosty M. J. nie nastąpiło w dniu 22 marca 2016 r., natomiast wiązało się z podjęciem przez nowo wybranego Starostę i Zarząd Powiatu obowiązków wynikających z funkcji, na które osoby te zostały wybrane. Ustawa o samorządzie powiatowym również nie wyłącza zastosowania art. 80 ust. 1 do uchwał dotyczących wyboru i odwołania starosty. W ust. 2 art. 80 precyzyjnie natomiast wskazuje, że przepisu ust. 1 nie stosuje się do uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Wskazanie przez ustawodawcę wyjątku w zakresie stosowania art. 80 ust. 1 ustawy w postaci uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego oraz założenie racjonalnego działania prawodawcy nie pozwala przyjąć, że regulacją art. 80 ust. 1 nie są objęte również uchwały o wyborze bądź odwołaniu starosty. Ponadto, rozwiązanie to jest w pewnym zakresie analogiczne do uregulowania wynikającego z art. 493 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z jego § 1 od uchwały rady gminy albo postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w art. 492 § 1 pkt 1-6, zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie.

Sąd Rejonowy zwrócił uwagę, że powód T. S. po okresie niezdolności do pracy, trwającym od 1 do 29 kwietnia 2016 r., w maju 2016 r. wielokrotnie nie tylko

zgłaszał pozwanemu Starostwu Powiatowemu w S. gotowość do świadczenia pracy, ale również stawiał się do pracy celem wykonywania obowiązków służbowych, a przeszkód w realizacji tych zadań doznał z przyczyn leżących po stronie pozwanego pracodawcy. Od 10 czerwca 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. te obowiązki natomiast faktycznie wykonywał. Otrzymał również od pozwanego Starostwa Powiatowego w S. wynagrodzenie za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) zostało uchylone wyrokiem Sądu Administracyjnego w G. w dniu 1 września 2016 r. Powód był zatem uprawniony do otrzymania świadectwa pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r., w którym wykonywał obowiązki służbowe na stanowisku Wicestarosty S., bądź zgłaszał pozwanemu gotowość do ich wykonywania, a przeszkód w realizacji swoich zadań doznał z przyczyn leżących po stronie pozwanego pracodawcy. Jednocześnie stosunek pracy powoda nie tyle wygasł z dniem 31 sierpnia 2016 r., co uległ rozwiązaniu w związku z wygaśnięciem mandatu powoda. Wygaśnięcie dotyczy bowiem stosunków pracy nawiązanych na podstawie umów o pracę.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 97 § 1 k.p. nakazał pozwanemu Starostwu Powiatowemu w S. wydać powodowi T. S. świadectwo pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. stwierdzające, że stosunek pracy uległ rozwiązaniu w wyniku wygaśnięcia mandatu powoda na podstawie art. 73 § 2 k.p. w zw. z art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany, zarzucając mu naruszenie: 1. art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przez jego błędną wykładnię polegającą na bezpodstawnym uznaniu, iż rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r. o stwierdzeniu nieważności uchwał podjętych przez Radę Powiatu S. w dniu 22 marca 2016 r. spowodowało natychmiastowe - z dniem doręczenia - wstrzymanie wykonania objętych tym rozstrzygnięciem uchwał Rady Powiatu i ma istotny wpływ na ocenę przyczyn, sposobu i terminu ustania stosunku pracy z odwołanymi członkami Zarządu Powiatu (w tym z powodem) oraz nawiązaniu stosunku pracy z nowo wybranymi członkami Zarządu Powiatu; 2. art. 85 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przez jego niezastosowanie, a w

konsekwencji przyjęcie, iż nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wywołuje jakiegokolwiek skutki prawne, w szczególności w sferze stosunków z zakresu prawa pracy; 3. art. 73 § 2 k.p. w zw. z art. 31 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przez ich niewłaściwą wykładnię wskutek błędnego przyjęcia, że mandat powoda do sprawowania funkcji Wicestarosty S., mimo wygaśnięcia wskutek podjęcia stosownych uchwał przez Radę Powiatu w dniu 22 marca 2016 r., został przywrócony, a powód w dniach od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. uprawniony był do wykonywania funkcji Wicestarosty na mocy nieprawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r. oraz pisma Wiceministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 2016 r.; 4. art. 22 § 1 oraz art. 97 k.p. przez bezpodstawne uznanie, iż między stronami nawiązał się ponownie stosunek pracy wskutek doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r., pomimo braku zgodnej woli stron oraz jednoznacznego okazania woli pracodawcy o rozwiązaniu stosunku pracy z powodem (z mocy art. 31 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) wyrażonej w uchwale Rady Powiatu S. z dnia 22 marca 2016 r. o odwołaniu starosty, a w konsekwencji brak podstaw do wydania powodowi świadectwa pracy z okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r.; 5. art. 228 § 2 k.p.c. w zw. z art. 231 k.p.c. i w zw. z art. 170 i art. 171 ustawy z dnia 10 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez ich nieuwzględnienie polegające na bezzasadnym zignorowaniu prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2016 r., II OSK [...] /16, mającego wpływ na ocenę niniejszej sprawy, pomimo otrzymania przez Sąd Rejonowy na jego własne żądanie informacji o treści tego orzeczenia wraz z sentencją wyroku przed rozprawą, a mimo tego niepoinformowanie o tych okolicznościach stron postępowania na rozprawie w dniu 11 stycznia 2017 r., niezaliczenie w/w wyroku NSA w poczet materiału dowodowego i nieuwzględnienie tego orzeczenia przy wydawaniu zaskarżonego wyroku; art. 228 § 2 k.p.c. w zw. z art. 365 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie znanych Sądowi Rejonowemu z urzędu prawomocnych postanowień Sądu Okręgowego w G. z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawach VI Pz (...) oraz VI Pz (...) o podobnym charakterze i opartych na niemalże identycznym stanie faktycznym i

prawnym; 7. art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 k.p.c. przez pominięcie znanych Sądowi z urzędu prawomocnych postanowień i wyroków sądowych, odmówienie im mocy dowodowej, a w konsekwencji wydanie wyroku bez należytego uwzględnienia stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy; 8. błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego i nieuzasadnione wnioski, w świetle przytoczonych wyżej przepisów oraz zasad doświadczenia życiowego i systemowej wykładni prawa przez m.in. błędne i bezpodstawne przyjęcie, iż powód po skutecznym odwołaniu go z funkcji Wicestarosty S. w dniu 22 marca 2016 r., a więc po utracie mandatu, doznał po dniu 25 kwietnia 2016 r. przeszkód w dalszym wykonywaniu swych zadań, zgłaszał uzasadnioną gotowość świadczenia pracy, a w końcu obowiązki te, pomimo odwołania go z funkcji, ponownie zaczął wykonywać na mocy aktu administracyjnego - zdaniem Sądu Rejonowego całkowicie zgodnie z prawem - zaś jego mandat wygaś w dniu 31 sierpnia 2016 r. dopiero wskutek wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 1 września 2016 r., II SA/Go (...) - co jest konstatacją tyleż nieuprawnioną, co i nielogiczną i pozostającą w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa.

Podnosząc powyższe zarzuty, pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda T. S. kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 9 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w G. w pkt I zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił; w pkt II zasądził od powoda na rzecz pozwanego 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd odwoławczy przyjął, że ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji były prawidłowe, ale niepełne. Nie podzielił też oceny prawnej tego stanu faktycznego.

Sąd Okręgowy dodatkowo ustalił, że powód otrzymał od Starostwa Powiatowego w S. informację PIT-11 za rok 2016, w której wskazano, iż osiągnął dochód w kwocie 95.911,12 zł.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w myśl art. 97 § 1³ k.p. pracownik, o którym mowa w § 1¹ (w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2017 r.), może w

każdym czasie żądać wydania świadectwa pracy w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem każdej umowy o pracę wymienionej w tym przepisie lub świadectwa pracy dotyczącego łącznego okresu zatrudnienia na podstawie takich umów, przypadającego przed zgłoszeniem żądania wydania świadectwa pracy. Pracodawca jest obowiązany wydać świadectwo pracy w ciągu 7 dni od dnia złożenia pisemnego wniosku pracownika. Świadectwo pracy jest ważnym dokumentem, ale zawiera jedynie oświadczenia wiedzy. Wydanie świadectwa pracy samo w sobie nie oznacza złożenia oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1994 r., I PRN 29/94, OSNAPiUS 1994 nr 12, poz. 189). Istotą sporu w przypadku żądania wydania świadectwa pracy jest więc wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku pracy, istnienie którego nie jest sporne. Całkowicie inaczej jest, jeżeli między stronami sporny jest charakter łączącego je stosunku prawnego. Wtedy istotą sporu jest ustalenie istnienia stosunku prawnego, które należy realizować w ramach powództwa z art. 189 k.p.c., a wydanie świadectwa pracy jest tylko prostym skutkiem ewentualnego ustalenia istnienia stosunku pracy. W okolicznościach niniejszej sprawy pozwany, kwestionując istnienie stosunku pracy powoda, odmówił wydania powodowi świadectwa pracy. Istotnym zatem pozostawało rozważenie, czy powoda z pozwanym w spornym okresie łączył stosunek pracy. Jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, stosunek pracy powoda jako wicestarosty z pozwanym Starostwem Powiatowym w S. winien zostać nawiązany na podstawie wyboru, zgodnie z art. 73 § 1 k.p. Według § 2 tego artykułu stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Podstawą nawiązania stosunku pracy jest akt wyborczy. Nawiązanie stosunku pracy może być bezpośrednim skutkiem aktu wyborczego i w tym sensie zeń „wynikać” tylko wtedy, gdy najpóźniej w momencie dokonywania wyboru wiadomo, które funkcje są w danej organizacji związane z powinnością ich wykonywania w charakterze pracownika. W takim przypadku akt wyboru jednocześnie kreuje stosunek pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 2004 r., I PK 599/03, OSNP 2005 nr 12, poz. 167). Do stosunku pracy nawiązanego na podstawie wyboru ma zastosowanie zasada wynikająca z art. 11 k.p. W fazie nawiązania stosunku pracy zasada ta odnosi się do wolności podjęcia zatrudnienia. Gdy chodzi o umowne stosunki pracy, obejmuje

ona zgodne ustalenie w umowie warunków pracy i płacy. Gdy chodzi o stosunki pracy nawiązane na innej niż umowa podstawie, zasada ta wyraża się w zgodzie na podjęcie zatrudnienia na warunkach określonych w akcie kreującym ten stosunek pracy lub określonych w przepisach prawa. W przypadku stosunku pracy z wyboru zgoda będzie wyrażana przez przyjęcie mandatu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1972 r., I PR 93/79, OSNCP 1980 nr 6, poz. 22). Przyjmuje się, że wygaśnięcie mandatu może nastąpić przez upływ kadencji, ustąpienie z zajmowanego stanowiska (zrzeczenie się mandatu), odwołanie, a także śmierć pracownika. Przepisy szczególne mogą także szerzej określać przesłanki wygaśnięcia mandatu. Zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. Pozbawienie pracownika mandatu w wyniku odwołania go ze stanowiska pociąga za sobą automatycznie (z mocy prawa) rozwiązanie jego stosunku pracy. Odwołanie to nie ma jednak cech odwołania przewidzianego w odniesieniu do pracowników powoływanych (art. 68 i n. k.p.). Nie ma zatem podstaw do stosowania przepisów dotyczących ochrony pracowników powołanych (art. 72 k.p.). Natomiast jeżeli przepisy szczególne przewidują przesłanki odwołania, ich naruszenie skutkuje powstaniem roszczeń związanych z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 8 grudnia 1994 r., I PZP 50/94, OSNAPiUS 1995 nr 10, poz. 120). Stosunek pracy z wyboru wykazuje przy tym znaczne podobieństwo do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, gdyż z góry ustalone jest jego trwanie przez okres równy istnieniu mandatu pracownika. Prowadzi to do wniosku, że w razie bezprawnego odwołania pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru przysługują mu roszczenia przewidziane w Kodeksie pracy na wypadek niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony. Jest to roszczenie odszkodowawcze z art. 59 w zw. z art. 58 k.p., względnie roszczenie o przywrócenie do pracy z art. 56 k.p. i roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy w razie podjęcia pracy w wyniku przywrócenia do pracy (art. 57 k.p.). Odwołanemu z naruszeniem przepisów prawa pracownikowi nie

przysługuje natomiast roszczenie o ustalenie pozostawania w stosunku pracy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 27 stycznia 1995 r., I PZP 57/94, OSNAPiUS 1995 nr 10, poz. 120). W sprawach nieuregulowanych do stosunków pracy z wyboru stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas określony. W literaturze wskazuje się, iż pracownikowi nie przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy, gdyż nie uwzględniałoby to specyfiki stosunku pracy z wyboru jako stosunku szczególnego zaufania. Podkreśla się, że biorąc pod uwagę tę specyfikę, należy przyjąć, że ochrona trwałości stosunku pracy z wyboru nie powinna być realizowana identycznie jak umownego stosunku pracy.

Bezspornym w okolicznościach niniejszej sprawy pozostawało, iż powód T. S. uchwałą Rady Powiatu S. z dnia 1 grudnia 2014 r. nr (...) został wybrany Wicestarostą S., z którym pozwane Starostwo Powiatowe w S. nawiązało stosunek pracy. W dniu 22 marca 2016 r. Rada Powiatu S. podjęła m.in. uchwały w sprawie odwołania P. Ł. z funkcji Starosty S. oraz stwierdzenia odwołania Starosty S.. Pozwane Starostwo Powiatowe w S. w dniu 23 marca 2016 r. sporządziło świadectwo pracy powoda, stwierdzające, że stosunek pracy powoda ustał w wyniku wygaśnięcia mandatu z dniem 22 marca 2016 r. - na podstawie art. 73 § 2 k.p. oraz art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zostało ono doręczone powodowi w dniu 29 kwietnia 2016 r. W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 29 kwietnia 2016 r. powód był niezdolny do pracy z powodu choroby. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr (...), doręczonym Powiatowi S. w dniu 25 kwietnia 2016 r., stwierdzono nieważność m.in. w/w uchwały. Istota problemu sprowadzała się zatem do tego, czy na skutek stwierdzenia nieważności uchwały o odwołaniu powoda ze stanowiska wicestarosty doszło do nawiązania stosunku pracy z powodem. Sąd drugiej instancji, mając na uwadze poglądy orzecznictwa wyrażone powyżej, jak również fakt, iż w przypadku stosunku pracy przyjmuje się, że czynności prawne pracodawcy dotyczące rozwiązania stosunku pracy są skuteczne i prowadzą do rozwiązania stosunku pracy, choćby były niezgodne z prawem (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2009 r., I PZP 4/09) uznał, iż podjęcie uchwał o odwołaniu powoda ze stanowiska było skuteczne. Z uwagi zaś na fakt, iż nie doszło do ponownego nawiązania z nim na podstawie wyboru ani w innej formie stosunku pracy, nie

można uznać, że w spornym okresie pozostawał pracownikiem pozwanej.

Zgodnie z poglądem judykatury, który Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w całości podzielił, wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy łączyć z jego prawomocnością. Nie jest ono wykonalne przed upływem terminów określonych w art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Pojęcie prawomocności orzeczenia ukształtowało się na gruncie procedur sądowych. W sensie formalnym oznacza, że od orzeczenia nie przysługuje już środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia w toku instancji. W rozumieniu materialnym prawomocne orzeczenie ma powagę rzeczy osądzonej wskutek ostatecznego zakończenia sporu między stronami i wykluczenia możliwości ponownego rozpoznania tej samej sprawy przez sąd. Gdy chodzi o rozstrzygnięcia nadzorcze, konstrukcja prawomocności (ostateczności) musi być utożsamiana z faktem wywołania skutku prawnego w sensie włączenia do obrotu prawnego dyspozycji (normy) o określonym charakterze. Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru nie jest ono jeszcze prawnie wiążące, co oznacza, że jego moc jest niejako „zawieszona” w czasie. Dopiero upływ terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź oddalenie lub odrzucenie skargi przez sąd czynią owo rozstrzygnięcie skutecznym. Ponadto wstrzymanie z mocy prawa wykonania uchwały, w stosunku do której doszło do orzeczenia przez organ nadzoru stwierdzenia nieważności, nie oznacza, że uchwała przestała istnieć, a zatem, że doszło do całkowitego unicestwienia skutków prawnych z niej wynikających. Z uwagi na fakt, że w okolicznościach niniejszej sprawy rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie uprawomocniło się, nie można mówić, iż wywołało ono jakikolwiek skutek, w szczególności w odniesieniu do stosunku pracy powoda. Dlatego też nie można uznać, iż doszło do przywrócenia mandatu powoda, a w konsekwencji jego stosunku pracy. Sąd drugiej instancji nie znalazł również powodów, aby uznać, iż na jakiegokolwiek innej podstawie doszło do nawiązania w spornym okresie stosunku pracy pomiędzy powodem a pozwanym. W okolicznościach niniejszej sprawy brak jest dowodów potwierdzających fakt wyrażenia woli przez pracodawcę co do zatrudnienia powoda w spornym okresie. Powód, zajmując jedno ze stanowisk kierowniczych, samowolnie wykonywał określone czynności, odbywało się to również wbrew woli ówczesnie zatrudnionego nowego Starosty Powiatu. W takiej

sytuacji nie można mówić o istnieniu stosunku pracy. Nawet jeżeli powodowi zostało wypłacone wynagrodzenie, nie przesądza to jeszcze o kwalifikacji wykonywanych przez niego czynności jako pracowniczych. Należy zwrócić uwagę, iż zlecenie wypłaty wynagrodzenia następowało przez osobę, która nie była władna w tym zakresie do podejmowania decyzji. Jednocześnie sam fakt wypłaty określonych należności nie przesądzał, że było to wynagrodzenie wynikające ze stosunku pracy, w szczególności na stanowisku Wicestarosty, skoro zgodnie z przepisami, takiego stanowiska nie mógł powód zajmować, bowiem nie posiadał stosownego mandatu. W konsekwencji wobec niewykazania przez powoda istnienia stosunku pracy zasadnie pracodawca odmówił wydania powodowi świadectwa pracy.

W skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powód wskazał, że wyrok Sądu Okręgowego jest niezgodny z przepisem art. 80 ust. 1 o samorządzie powiatowym i zarzucił jego niezastosowanie i całkowite pominięcie, co zostało wyrażone w stwierdzeniu Sądu Okręgowego, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie wywiera przed jego uprawomocnieniem się żadnych skutków prawnych, nawet zawieszających, w stosunku do zakwestionowanych przez organ nadzoru uchwał rady powiatu, chociaż art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wprost stanowi, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Skarżący wskazał, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Powództwo T. S. zostało uwzględnione przez Sąd Rejonowy w S.. Od wyroku Sądu Rejonowego strona pozwana na podstawie przepisu art. 367 § 1 k.p.c. złożyła przysługujący jej środek odwoławczy - apelację. Na skutek apelacji wyrok Sądu Rejonowego w S. został zmieniony, a powództwo oddalone. Skarżącemu nie przysługiwał i nie przysługuje zatem żaden zwyczajny środek odwoławczy od tego wyroku. Zgodnie z art. 398² § 2 pkt 2 k.p.c. skarga kasacyjna jest bowiem niedopuszczalna w sprawach dotyczących świadectwa pracy. Nie zachodzą również w sprawie podstawy do wniesienia skargi o wznowienie postępowania zarówno z przyczyn nieważności

(art. 401 k.p.c.), jak i z właściwych przyczyn restytucyjnych (art. 403, 401¹ i 416¹ k.p.c.).

Na skutek niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia powód poniósł szkodę, bowiem oddalenie jego powództwa o wydanie świadectwa pracy wykluczyło możliwość domagania się od pozwanego odszkodowania. Ponadto na skutek braku świadectwa pracy nie mógł zarejestrować się jako osoba bezrobotna i pobierać z tego tytułu zasiłku.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów niniejszego postępowania według norm przepisanych.

Strona pozwana wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od powoda kosztów postępowania skargowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Konstruując skargę o stwierdzenie niezgodności prawem prawomocnego orzeczenia oraz określając stawiane jej wymagania formalne, ustawodawca wyraźnie oddzielił podstawy skargi (art. 424⁵ § 1 pkt 2 k.p.c.), w tym przepisy składające się na ich uzasadnienie, od przepisów (przepisu), z którymi zaskarżone orzeczenie jest niezgodne (art. 424⁵ § 1 pkt 3 k.p.c.). W związku z tym jest oczywiste, że nie wszystkie wady postępowania poprzedzającego wydanie orzeczenia, wytykane w ramach podstaw, powodują niezgodność orzeczenia z prawem, i na odwrót, nie wszystkie przepisy naruszone przez sąd w postępowaniu poprzedzającym wydanie orzeczenia są tymi przepisami, z którym orzeczenie jest niezgodne. Wyrok może być zgodny z prawem, tj. w sposób prawidłowy orzekać o przedstawionym pod osąd roszczeniu, mimo obrazy niektórych przepisów prawa; przy ocenie wyroku z punktu widzenia art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 424¹ k.p.c. istotna jest treść rozstrzygnięcia oraz jego zgodność lub niezgodność z prawem w rozumieniu przyjmowanym w orzecznictwie. Zgodnie z utrwaloną już judykaturą, orzeczeniem niezgodnym z prawem jest orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa.

Biorąc to pod uwagę, podnieść należy, że świadectwo pracy zawiera jedynie

oświadczenia wiedzy. Wydanie świadectwa pracy samo w sobie nie oznacza złożenia oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy. Istotą sporu w przypadku żądania wydania świadectwa pracy jest więc wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku pracy, istnienie którego nie jest sporne. Z tego punktu widzenia zwrócić uwagę należy na to, że powód domagał się faktycznie stwierdzenia, że łączący go z pozwanym stosunek pracy na stanowisku Wicestarosty Powiatu S. trwał w okresie od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r., a rozwiązał się wskutek wydania wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w dniu 1 września 2016 r., II SA/Go (...), gdy tymczasem w wydanym mu wcześniej świadectwie pracy stwierdzono rozwiązanie tego stosunku pracy na skutek odwołania zarządu uchwałą Rady Powiatu z dniem 22 marca 2016 r. Inaczej rzecz ujmując, powód domagał się ustalenia, że jego mandat do sprawowania funkcji Wicestarosty S., mimo wygaśnięcia wskutek podjęcia stosownych uchwał przez Radę Powiatu w dniu 22 marca 2016 r., został przywrócony, a powód w dniach od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. uprawniony był do wykonywania funkcji Wicestarosty na mocy nieprawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 2016 r.

Z utrwalonego dorobku judykatury wynika tymczasem, że czynności prowadzące do ustania stosunku pracy są względnie skuteczne, a rozwiązanie stosunku pracy - nawet sprzeczne z prawem lub nieuzasadnione - nie jest nieważne z mocy prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 1997 r., I PKN 170/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 239, czy wyrok Sądu Najwyższego z 10 marca 2005 r., I PKN 241/04, OSNP 2005 nr 24, poz. 393). Z konstrukcji i treści odpowiednich przepisów Kodeksu pracy (np. art. 44 i 45 k.p., czy art. 56 k.p.) wynika bowiem, że zarówno nieuzasadnione, jak i sprzeczne z prawem wypowiedzenie, czy rozwiązanie z pracownikiem umowy o pracę jest skuteczne i prowadzi do ustania stosunku pracy, a skutek ten może być zniwelowany jedynie z woli pracownika (wyrażonej przez wniesienie pozwu do sądu pracy) orzeczeniem sądu o bezskuteczności wypowiedzenia, czy przywróceniu do pracy. Czynność prawna pracodawcy zmierzająca do rozwiązania stosunku pracy, chociażby oczywiście wadliwa prawnie, jest więc skuteczna. Przepisy Kodeksu pracy nie przewidują w żadnej sytuacji nieważności takiej czynności prawnej. Sprzeczne z

prawem wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę prowadzi do rozwiązania umowy (por. wytyczne Sądu Najwyższego dotyczące wykładni art. 45 k.p. i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony; uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, OSNCP 1985 nr 11, poz. 164). Stwierdzenie wadliwości prawnej takiej czynności prawnej może nastąpić jedynie w orzeczeniu o jej bezskuteczności, o przywróceniu pracownika do pracy, a także w orzeczeniu zasądzającym na jego rzecz odszkodowanie, jeżeli pracownik nie żąda przywrócenia do pracy albo jeżeli nie może domagać się przywrócenia do pracy. Skoro zaś przepisy prawa pracy normują skutki sprzecznych z prawem czynności prawnych pracodawcy, zmierzających do rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę, nie jest dopuszczalne w tej mierze stosowanie - wbrew treści art. 300 k.p. - art. 58 § 1 i 2 k.c. (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 21 września 1989 r., III PZP 41/89, OSNCP 1990 nr 9, poz. 111).

Powyższe poglądy mają zastosowanie do sytuacji powoda, choć bowiem w stosunku do niego pracodawca nie podejmował żadnej czynności rozwiązującej stosunek pracy, a jedynie stwierdził jego rozwiązanie z mocy prawa w związku z wygaśnięciem mandatu, to zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 8 grudnia 1994 r., I PZP 50/94 (OSNP 1995 nr 10, poz. 120), zatrudnionemu na podstawie wyboru członkowi zarządu gminy, odwołanemu z zajmowanego stanowiska z naruszeniem przepisów przysługujących roszczenia przewidziane w art. 56 k.p. i art. 59 k.p. Uchwała ta ma pełne zastosowanie do roszczeń odwołanych niezgodnie z prawem innych pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Jak trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powyższej uchwały, Kodeks pracy nie określa konsekwencji pozbawienia pracownika (na podstawie wyboru) mandatu wbrew obowiązującemu prawu. Nie ma tu analogicznej reguły, jak ustalona w art. 69 k.p. w odniesieniu do pracowników powoływanych na stanowiska, która pozwalałaby wprost na sięgnięcie do przepisów dotyczących skutków wadliwego rozwiązania umowy o pracę. Brak też jednak przepisów ustalających, iż pracownicy pozbawieni mandatu, których stosunek pracy wskutek

tego ulega rozwiązaniu, pozbawieni mają być możliwości dochodzenia swoich praw w tym sensie, iż nie przysługują im żadne roszczenia z tego tytułu. Sięganie w części takich przypadków poprzez art. 300 k.p. do przepisów Kodeksu cywilnego regulujących problem nieważności czynności prawnych z powodu ich sprzeczności z prawem nie jest uzasadnione. Stąd też dla rozwiązania rozważanego problemu analogii szukać należy w przepisach regulujących następstwa wadliwego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę. Za posłużeniem się tego typu rozumowaniem przemawia w sposób szczególnie wyraźny przepis art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.), który w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu pracy. Oznacza to, że także przepisy Kodeksu pracy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru do pracowników samorządowych powinny być stosowane w sposób „odpowiedni”. Innymi słowy przy ich stosowaniu należy między innymi mieć na uwadze pewne szczególne względy, które skłoniły ustawodawcę, by określona grupa pracowników samorządowych była zatrudniana na podstawie wyboru.

Prowadzi to do wniosku, że ponieważ sprawa roszczeń pracownika wynikających z bezprawnego odwołania go ze stanowiska i tym samym rozwiązania z nim stosunku pracy nie została unormowana w ustawie o pracownikach samorządowych, a jednocześnie odwołanie to w swych skutkach w sferze stosunku pracy jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia - gdyż stosunek ten rozwiązuje się z chwilą wygaśnięcia mandatu, a więc z momentem odwołania go ze stanowiska - wobec tego do ich oceny należy stosować przepisy Kodeksu pracy przewidujące uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia. Przyjmując takie założenia, należy jednakże mieć na uwadze, że stosunek pracy na podstawie wyboru ma wiele cech wspólnych z umową o pracę na czas określony, co prowadzi do konkluzji, iż w razie rozwiązania tego stosunku z naruszeniem przepisów prawa dotyczących odwołania pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru, pracownikowi temu przysługują roszczenia przewidziane w Kodeksie pracy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony.

Z powyższego wynika, że podstawowym sposobem zakwestionowania rozwiązania stosunku pracy z wyboru w związku z wygaśnięciem mandatu na skutek odwołania ze stanowiska jest wystąpienie do sądu z roszczeniami przewidzianymi Kodeksem pracy. Jeżeli zdarzenie, które pracownik uważa za podważające zgodność z prawem stwierdzenia rozwiązania stosunku pracy, nastąpiło po upływie terminów określonych w art. 264 k.p., możliwe jest żądanie przywrócenia tego terminu po myśli art. 265 k.p. W szczególnych sytuacjach, gdy sporne między stronami jest istnienie stosunku pracy po stwierdzeniu jego wygaśnięcia (nawiązanie nowego stosunku pracy), dopuszczalne jest dochodzenie ustalenia istnienia stosunku prawnego, które należy realizować w ramach powództwa z art. 189 k.p.c. Wydanie świadectwa pracy jest zaś tylko prostym skutkiem ewentualnego ustalenia istnienia stosunku pracy. Z powyższego wynika, że w ramach powództwa o wydanie świadectwa pracy nie można skutecznie domagać się przywrócenia do pracy na poprzednie stanowisko, czy też ustalenia istnienia stosunku pracy po stwierdzeniu jego wygaśnięcia. Już tylko z tej przyczyny wyrok Sądu Okręgowego oddalający powództwo o wydanie świadectwa pracy był zgodny z prawem, wobec czego skarga o stwierdzenie takiej niezgodności nie mogła być uwzględniona.

Niezależnie od tego wskazać trzeba, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie prezentowany jest pogląd, że przepisy prawa pracy nie dają podstaw do stwierdzenia nieważności czynności rozwiązujących stosunek pracy z mocy samego prawa. Na taką konstatację nie ma wpływu okoliczność, że uchwała rady powiatu o odwołaniu zarządu powiatu została uznana za nieważną rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody (...). Wybór określonej osoby do pełnienia określonej funkcji w samorządzie terytorialnym wywołuje jednocześnie skutki w dwóch sferach, bo dotyczy umocowania danej osoby na stanowisku w samorządzie terytorialnym i nawiązania bądź rozwiązania z nią stosunku pracy. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy jest czynnością z zakresu prawa pracy, podejmowaną przez organ działający na rzecz pracodawcy i wywołującą określone skutki w tej dziedzinie, która ma bez wątpienia charakter cywilnoprawny. Rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu stanowi odrębny rodzaj aktu administracyjnego, który nie może rozstrzygać o istnieniu

między pracownikiem a pracodawcą stosunku pracy. Jego skutki dotyczące sfery publicznoprawnej (zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego) nie mogą być bowiem przenoszone na stosunek o charakterze cywilnoprawnym, jakim jest stosunek pracy. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 grudnia 2004 r., I PK 100/04 (OSNP 2005 nr 14, poz. 212) w odniesieniu do pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie powołania, trafnie podnosząc w uzasadnieniu, że przyjęcie w sytuacji stwierdzenia w trybie administracyjnym nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego o odwołaniu danej osoby ze stanowiska nieważności odwołania skutkującej również w dziedzinie stosunku pracy prowadziłoby do efektów niemożliwych do zaakceptowania. Trzeba by było bowiem uznać, że w tym samym czasie to samo stanowisko zajmowały dwie osoby lub że wszystkie czynności podejmowane przez kolejną osobę powołaną na to stanowisko były nieważne. Reasumując, skutki rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody o uznaniu za nieważną uchwały rady powiatu o odwołaniu zarządu powiatu nie rozciągają się na sferę prawa pracy, wobec czego niezależnie od tego, czy Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z powodu ewentualnego naruszenia wyłącznie tego przepisu (stanowiącego jedyną podstawę, w granicach której Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę - art. 424¹⁰ zdanie pierwsze k.p.c.) zaskarżony wyrok nie może być uznany za niezgodny z prawem.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 424¹¹ § 1 k.p.c. i art. 424¹² w związku z art. 398²¹ w związku z art. 108 § 1 k.p.c.).