



Sygn. akt III BP 5/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)
SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa P. Ł.
przeciwko Starostwu Powiatowemu w S.
o wydanie świadectwa pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 listopada 2018 r.,
skargi powoda o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu
Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G.
z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt VI Pa [...],

- 1. oddała skargę,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 240
(dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania skargowego.**

UZASADNIENIE

P. Ł. wniósł o zobowiązanie Starostwa Powiatowego w S. do wydania świadectwa pracy stwierdzającego, że w okresie od 25 kwietnia 2016 r. do 31

sierpnia 2016 r. strony łączyła umowa o pracę, w ramach której powód pełnił funkcję Starosty S., a stosunek pracy wygaśł wskutek wydania wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] w dniu 1 września 2016 r. (sygn. akt II SA/[...]). Na rozprawie w dniu 15 lutego 2017 r. P. Ł. zmodyfikował żądanie pozwu w ten sposób, że wniósł o zobowiązanie pozwanego do wydania świadectwa pracy stwierdzającego, iż stosunek pracy powoda wygaśł wskutek wygaśnięcia mandatu.

Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 15 lutego 2017 r. nakazał pozwanemu Starostwu Powiatowemu w S. wydać powodowi P. Ł. świadectwo pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. na stanowisku Starosty 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 o samorządzie powiatowym, a ponadto nakazał pobrać od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa Kasy Sądu Rejonowego w S. 30,00 zł tytułem opłaty sądowej, od której uiszczenia powód był zwolniony. Natomiast Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 6 czerwca 2017 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz 120 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za postępowanie apelacyjne.

Sąd Rejonowy ustalił, że uchwałą Rady Powiatu S. z dnia 1 grudnia 2014 r. nr [...] powód został wybrany Starostą S., z którym pozwany nawiązał stosunek pracy. W dniu 22 marca 2016 r. Rada Powiatu S. podjęła uchwałę w sprawie odwołania powoda z funkcji Starosty S. oraz stwierdzenia odwołania Starosty S.. Pozwany w dniu 24 marca 2016 r. sporządził świadectwo pracy z adnotacją, 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 31 marca 2016 r. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody [...] z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr [...], doręczonym pozwanemu w dniu 25 kwietnia 2016 r., stwierdzono nieważność tej uchwały. Od dnia 25 kwietnia 2016 r. powód wielokrotnie stawiał się w Starostwie Powiatowym w S. celem objęcia obowiązków, ale nie został dopuszczony do ich wykonywania. Pismem z 21 czerwca 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Przewodniczącego Rady Powiatu S., że z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...]

wstrzymana została z mocy prawa wykonalność uchwał Rady Powiatu S. podjętych na sesji w dniu 22 marca 2016 r. Od 30 czerwca 2016 r. powód zaczął wykonywać swoje obowiązki związane z pełnieniem funkcji Starosty. Otrzymał wynagrodzenie za pracę za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. Powiat S. złożył skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr [...]. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 1 września 2016 r., sygn. akt II SA/[...], zaskarżone rozstrzygnięcie zostało uchylone. Pozwany - Starostwo Powiatowe w S. odmówił powodowi wydania świadectwa pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r.

Sąd Rejonowy zważył, że stosunek pracy powoda z pozwanym został nawiązany na podstawie wyboru, zgodnie z art. 73 § 1 k.p. i według § 2 tego artykułu podlegał rozwiązaniu z wygaśnięciem mandatu. Podstawy wygaśnięcia mandatu członka zarządu powiatu określa natomiast ustawa o samorządzie powiatowym. W myśl jej art. 31 ust. 4, odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. W świetle art. 79 ust. 1 tejże 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. W przedmiotowej sprawie Wojewoda [...] rozstrzygnięciem nadzorczym wydanym w dniu 22 kwietnia 2016 r. stwierdził nieważność uchwały o odwołaniu P. Ł. z funkcji Starosty S. i wyborze na tę funkcję M. J.. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone pozwanemu w dniu 25 kwietnia 2016 r. i z tą datą nastąpiło wstrzymanie wykonania uchwały o odwołaniu powoda. Ustawa o samorządzie powiatowym nie wyłącza zastosowania art. 80 ust. 1 do uchwał dotyczących wyboru i odwołania starosty.

W rozpoznawanej sprawie powód od dnia 25 kwietnia 2016 r. wielokrotnie nie tylko zgłaszał pozwanemu gotowość do świadczenia pracy, ale również stawiał się do pracy celem wykonywania obowiązków służbowych i od dnia 30 czerwca

2016 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r. obowiązki te faktycznie wykonywał. Otrzymał również od pozwanego Starostwa Powiatowego w S. wynagrodzenie za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. Powodowi przysługiwało zatem roszczenie o wydanie świadectwa pracy za okres od 25 kwietnia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r., w którym wykonywał obowiązki służbowe na stanowisku Starosty S., bądź zgłaszał pozwanemu gotowość do ich wykonywania, a przeszkód w realizacji swoich zadań doznał z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. Jednocześnie stosunek pracy powoda nie tyle wygasł z dniem 31 sierpnia 2016 r., co uległ rozwiązaniu w związku z wygaśnięciem mandatu. Mając powyższe na uwadze Sąd Rejonowy na podstawie art. 97 § 1 k.p. orzekł jak w sentencji wyroku.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Rejonowy, natomiast nie podzielił analizy prawnej i wniosków Sądu pierwszej instancji w zakresie rozstrzygnięcia. Podkreślił, że spór w sprawie dotyczył ustalenia, czy strony łączył stosunek pracy. Dopiero bowiem ustalenie, że strony taki stosunek prawny łączył, stanowi podstawę uprawnień do żądania wydania świadectwa pracy.

Stosunek pracy powoda z pozwanym Starostwem Powiatowym w S. nawiązał się na podstawie wyboru, zgodnie z art. 73 § 1 k.p. Istota problemu sprowadzała się do tego, czy na skutek stwierdzenia nieważności uchwały o odwołaniu powoda ze stanowiska Starosty S. doszło do rozwiązania tego stosunku prawnego z mocy § 2 powołanego artykułu.

Sąd drugiej instancji mając na uwadze to, że czynności prawne pracodawcy dotyczące rozwiązania stosunku pracy są skuteczne, choćby były niezgodne z prawem, uznał, iż podjęcie uchwał o odwołaniu powoda ze stanowiska było skuteczne. A z uwagi na fakt, że nie doszło do ponownego nawiązania z nim stosunku pracy na podstawie wyboru ani w innej formie, nie można uznać, iż w spornym okresie powód pozostawał pracownikiem pozwanego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, 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. 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 nieskutecznym. 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, iż 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 jakiegokolwiek skutek, w szczególności w odniesieniu do stosunku pracy powoda. Dlatego też nie można uznać, że nastąpiło przywrócenie mandatu powoda, a w konsekwencji - jego stosunku pracy. Jednocześnie brak podstaw by twierdzić, że w spornym okresie doszło między stronami do nawiązania stosunku pracy na jakiegokolwiek innej podstawie. Brak jest bowiem dowodów potwierdzających fakt wyrażenia przez pracodawcę woli co do zatrudnienia powoda w spornym okresie. Powód zajmując stanowisko kierownicze samowolnie wykonywał w tym czasie czynności, co odbywało się wbrew woli ówczesnie zatrudnionego nowego Starosty Powiatu. W takiej sytuacji nie można mówić o istnieniu stosunku pracy. Nawet jeżeli powodowi zostało wypłacone wynagrodzenie, to nie przesądza to jeszcze o kwalifikacji wykonywanych przez niego czynności jako pracowniczych. Tym bardziej, że zlecenie wypłaty wynagrodzenia następowało przez osobę, która nie była władna do podejmowania decyzji w tym zakresie. Jednocześnie sam fakt wypłaty określonych należności nie przesądzał, że było to wynagrodzenie wynikające ze stosunku pracy, w szczególności na stanowisku Starosty, skoro zgodnie z przepisami powód nie mógł zajmować takiego stanowiska, gdyż nie posiadał stosownego mandatu. W myśl art. 6 k.c. obowiązek dowodowy w zakresie wykazania istnienia stosunku pracy spoczywał na powodzie, a powód nie wykazał inicjatywy dowodowej w tym zakresie. W konsekwencji, wobec nieudowodnienia przez powoda istnienia stosunku pracy w spornym okresie, pracodawca słusznie odmówił wydania świadectwa pracy.

Powód P. Ł. wniósł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zaskarżając powyższy wyrok Sądu Okręgowego w całości i wnosząc o stwierdzenie jego niezgodności z prawem oraz zasądzenie od

pozwanego kosztów postępowania. Podniósł, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Jako podstawę skargi wskazał naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przez jego niezastosowanie i całkowite pominięcie, co zostało wyrażone w stwierdzeniu Sądu Okręgowego w G., 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, iż stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W ocenie skarżącego, wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Jako uprawdopodobnienie wystąpienia szkody skarżący wskazał brak otrzymania zasiłku chorobowego za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim od 5 września do 14 października 2016 r. w kwocie 4.019,08 zł.

W uzasadnieniu skargi jej autor zauważył, że Sąd Okręgowy powołał się na judykaty wydane w nieaktualnym już stanie prawnym, gdy art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym miał zupełnie inne brzmienie niż obecnie. Sąd nie odniósł się natomiast do aktualnej linii orzeczniczej. Spory doktrynalne w kwestii prawomocności i wykonalności rozstrzygnięć nadzorczych miały rację bytu przed nowelizacją ustaw samorządowych.

Pismem procesowym sporządzonym w dniu 13 sierpnia 2018 r. pozwany wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Inicjując rozważania w niniejszej sprawie warto zauważyć, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wprowadzona do Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 22 grudnia

2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98). Uzasadnienia dla ustanowienia tej instytucji należy poszukiwać na gruncie unormowań art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 417-417² i art. 421 k.c. W art. 417¹ § 2 k.c. przyjęto bowiem, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia, można żądać jej naprawienia po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z prawem. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest takim właśnie "właściwym postępowaniem", o jakim stanowi art. 417¹ § 2 k.c. Jest to specjalny środek prawny, umiejscowiony w Kodeksie postępowania cywilnego wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Skarga kwalifikowana jest jako samodzielny, autonomiczny sposób badania legalności działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, służący osobie zamierzającej dochodzić od państwa wynagrodzenia szkody wyrządzonej działaniami władzy publicznej, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W myśl art. 424¹ § 1 k.p.c., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 155, poz. 1037), obowiązującym od 25 września 2010 r., można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku jest nadzwyczajnym - a więc *ex definitione* - wyjątkowym środkiem zaskarżenia, przysługującym tylko wtedy, gdy łącznie spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, przez wydanie zaskarżonego wyroku stronie została wyrządzona szkoda. Musi więc istnieć związek przyczynowy między wydaniem orzeczenia a powstaniem szkody, co strona wnosząca skargę powinna co najmniej uprawdopodobnić (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.). Drugą przesłanką wniesienia skargi jest brak możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych (zarówno w chwili orzekania co do tej skargi, jak i w przeszłości).

W myśl art. 424⁴ k.p.c., skargę można opierać na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem. W kontekście tego unormowania centralnym pojęciem omawianej instytucji jest wspomniana niezgodność orzeczenia z prawem. W judykaturze podkreśla się, że uznanie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia to nie tylko stwierdzenie jego obiektywnej bezprawności. Stwierdzenie tej bezprawności nie może nastąpić bez sięgnięcia do istoty władzy sądowniczej, czyli orzekania przez sędziego w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, jednak zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, lecz także "głosu sumienia" sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu. Obowiązujące prawo to zaś nie tylko tekst normatywny, ale również jego wykładnia, bo w istocie każdy przepis podlega wykładni. Można zatem przyjąć, że obowiązujące, respektowane powszechnie prawo zostaje ukształtowane w wyniku wykładni. Jest to proces użyteczny, funkcjonujący w warunkach konfrontacji poglądów i ważenia argumentów. Tak kształtuje się też orzecznictwo sądowe, mające umocowanie w niezawisłości sędziowskiej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2006 r., I BP 1/06, OSNP 2007 nr 15-16, poz. 216 i z dnia 15 listopada 2006 r., I BP 12/06, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 3). W wyroku z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06 (OSNC 2007 nr 2, poz. 35) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że "sędzia poruszający się na obszarze przyznanej mu swobody i nieprzekraczający jej granic, pozostający w zgodzie z własnym sumieniem, jak też prawidłowo dobierający standardy orzeczenia, działa w ramach porządku prawnego nawet wtedy, gdy wydane przez niego orzeczenie - ocenione a posteriori - jest obiektywnie niezgodne z prawem". Niezgodność z prawem, rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Traktowanie jako niezgodnego z prawem w rozumieniu art. 424⁴ k.p.c. każdego orzeczenia sądowego ocenionego jako wadliwe niesie zagrożenia dla porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, swobody sądu w stosowaniu prawa. Już w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK- A 2001 nr 8, poz. 256) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stan prawny wynikający z wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być interpretowany jako stworzenie podstawy prawnej do

dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia sądowego. Podobnie za niezgodne z prawem w ujęciu art. 424⁴ k.p.c. a przez to implikujące obowiązek naprawienia przez Skarb Państwa wyrządzonej szkody, uważa się orzeczenie krzywdzące stronę przez rozstrzygnięcie sprzeczne z rozumianym jednoznacznie przepisem prawa regulującym określone uprawnienie (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r., II BP 3/05, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 323; z dnia 18 stycznia 2006 r., II BP 1/05, OSNP 2006 nr 23-24, poz. 351; z dnia 10 maja 2006 r., III BP 2/06, OSNP 2007 nr 9-10, poz. 127 i z dnia 18 maja 2007 r., I BU 13/06, OSNP 2008 nr 13-14, poz. 201) lub orzeczenie wydane w następstwie oczywistych błędów sądu, spowodowanych rażącym naruszeniem zasad wykładni lub stosowania prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007 nr 1, poz. 17). Nie jest natomiast niezgodne z prawem orzeczenie oparte na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, w szczególności gdy są to przepisy nowe, niejasne, rzadko stosowane, nieskonfrontowane z realiami i potrzebami życia społecznego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 września 1991 r., III ARN 32/91, PKG 1992 nr 2-3, s. 59; z dnia 8 marca 2003 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; z dnia 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01, LexPolonica nr 402250, z dnia 21 marca 2006 r., V CNP 68/05, niepublikowany; z dnia 9 lutego 2007 r., I BP 15/06, OSNP 2008 nr 7-8, poz. 92 i z dnia 6 czerwca 2007 r., II BP 16/05, OSNP 2008 nr 15-16, poz. 215). Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 lutego 2009 r. (I BP 20/08, LEX nr 746164), orzeczenie niezgodne z prawem w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c., to orzeczenie nie tylko naruszające prawo, ale orzeczenie, które jest sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami oraz z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej.

Wracając do realiów niniejszej sprawy wypada stwierdzić, że wyrok Sądu drugiej instancji nie zapadł z naruszeniem przepisów, które spowodowało niezgodność orzeczenia z prawem w podanym wyżej znaczeniu tego pojęcia.

Odnosząc się do zarzutów skargi trzeba podkreślić, że dotyczą one jednego tylko przepisu, tj. art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 998). Stanowi on, 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. Zgodnie z ustępem 2 powołanego artykułu, przepisu ust. 1 nie stosuje się do uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Obecne brzmienie art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym zostało nadane przez art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497). Brzmienie to jest odmienne od pierwotnego, które było przedmiotem cytowanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wypowiedzi judykatury i doktryny. Na tle aktualnej redakcji art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym w nauce prawa zauważa się, że ze względu na ukształtowaną przepisami ustawowymi konstrukcję prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego jawi się jako swoista gwarancja skuteczności nadzoru. Chodzi o to, że stan wstrzymania wykonania takiej uchwały trwa aż do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. W pierwszej z tych sytuacji usunięcie z obrotu prawnego uchwały z mocą *ex tunc* "konsumuje" akt jej wstrzymania przez organ nadzoru, w drugiej zaś - uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego, jako aktu kończącego postępowanie nadzorcze, pozbawia mocy wiążącej zastosowany w jego trakcie środek ochrony tymczasowej. Niezaskarżone (prawomocne) rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwał organu powiatu, pozbawia je mocy obowiązującej, a więc nie można już takiego aktu zmieniać ani uchylać. Można natomiast na jego miejsce wprowadzić zupełnie nową regulację, która może być przedmiotem nowego rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały organu powiatu, wywołuje takie skutki, jak postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania uchwały organu powiatu (por. Bogdan Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, ABC 2007, komentarz do art. 80; Paweł Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie

powiatowym. Komentarz, LexisNexis 2005, komentarz do art. 80). Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że wstrzymanie wykonania uchwały uznanej za nieważną przez organ nadzoru trwa do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego lub jego uchylenia przez sąd administracyjny. Celem takiej regulacji - wstrzymania wykonania uchwały, której nieważność została stwierdzona - jest to, aby do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego lub wyroku, jeżeli została wniesiona na nie skarga do sądu administracyjnego, nie doszło do nieodwracalnych skutków lub powstania niepowetowanej szkody. Argumentuje się, że zawarte art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie "wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa" należy odczytywać w ten sposób, że uchwała, której nieważność stwierdził organ nadzoru, od daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie wywołuje skutków prawnych. Takie rozumienie art. 80 ust. 1 u.s.p. znajduje oparcie w ugruntowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie wykładni zbliżonego konstrukcyjnie art. 152 przepisów o postępowaniu sądowym w administracji, w którym również mowa jest o wstrzymaniu wykonalności aktów, tyle tylko, że zakwestionowanych przez sąd (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1448/17, LEX nr 230532; z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1450/17, LEX nr 2320534; z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1451/17, LEX nr 2320535; z dnia 22 listopada 2017 r., I OSK 1768/17, LEX nr 2434948).

W świetle powyższych poglądów doktryny i judykatury należałoby zatem stwierdzić, że z mocy art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uchwała Rady Powiatu S. z 22 marca 2016 r. o odwołaniu powoda z funkcji Starosty S. nie podlegała wykonaniu od dnia doręczenia stronie pozwanej rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...] z daty 22 kwietnia 2016 r., stwierdzającej nieważność tej uchwały. Ten stan niewykonalności uchwały trwał do czasu uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...] wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 1 września 2016 r. W sytuacjach podobnych do zaistniałej w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w powołanych wyżej orzeczeniach przyjmował, że w okresie, gdy uchwała organu samorządu terytorialnego nie podlegała wykonaniu, nie istniał wakat na stanowisku zajmowanym uprzednio przez odwołanego pracownika.

W świetle powyższej wykładni doktrynalnej i jurydycznej art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym słuszna jest konkluzja skarżącego, że zaprezentowana przez Sąd drugiej instancji interpretacja powołanego przepisu jest błędna. Administracyjny tryb podważania uchwał organów samorządu terytorialnego, także tych dotyczących odwoływania pracowników samorządowych z zajmowanych stanowisk, oraz konsekwencje zastosowania tego trybu kontroli na gruncie prawa administracyjnego nie mają jednak prostego przełożenia na regulacje prawa pracy. Jest to istotne z punktu widzenia przedmiotowej skargi o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego wyroku z prawem.

Nie każde naruszenie wskazanych w skardze przepisów prowadzi bowiem do niezgodności zaskarżonego wyroku z prawem. Ową niezgodność można stwierdzić wtedy, gdy zawarte w orzeczeniu rozstrzygnięcie pozostaje w sprzeczności z tymi przepisami, z których wywodzone jest żądanie pozwu będące przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia sądu. Jeśli zatem sprawa jest sprawą z zakresu prawa pracy, decydujące znaczenie dla oceny zgodności wyroku z prawem ma to, czy w procesie wykładni i stosowania sąd nie naruszył przepisów tej właśnie gałęzi prawa. Rozpoznawana sprawa toczyła się zaś z powództwa P. Ł. przeciwko Starostwu Powiatowemu w S. o wydanie świadectwa pracy. Tak została ona zadekretowana i tak była prowadzona oraz rozstrzygnięta. W toku procesu nie doszło do zmiany powództwa ani w powództwo o roszczenia z tytułu rozwiązania stosunku pracy, ani w powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy. I chociaż Sądy obu instancji badały istnienie między stronami stosunku pracy w spornym okresie, to czyniły to w ramach sprawy o wydanie świadectwa pracy. Należy nadmienić, że w przypadku przekształcenia powództwa w któreś z wyżej wymienionych, sprawa – z uwagi na wartość przedmiotu sporu – mogłaby okazać się sprawą kasacyjną, a wówczas niedopuszczalna byłaby skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego wyroku.

Miał rację Sąd Okręgowy przytaczając pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2001 r., sygn. akt I PKN 594/00, zgodnie z którym przedmiot rozstrzygnięcia w jego formalnym wyrazie jest wynikiem rozpoznania rzeczywistej podstawy sporu. Materialnoprawną podstawę roszczenia pozwu stanowił zaś art. 97 § 1 k.p., w myśl którego, 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. Wydanie przez pracodawcę świadectwa pracy stanowi zatem wykonanie obowiązku ze stosunku pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1979 r., I PR 75/79, OSNCP 1980 nr 6, poz. 125). Samo świadectwo pracy jest dokumentem zawierającym jedynie oświadczenie wiedzy pracodawcy co do wymienionych w art. 97 § 2 k.p. i przepisach wykonawczych okoliczności dotyczących nawiązania, treści i ustania stosunku pracy. Wydanie świadectwa pracy samo w sobie nie oznacza natomiast złożenia oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1994 r., I PRN 29/94, OSNAPIUS 1994 nr 12, poz. 189). Należy zgodzić się z Sądem drugiej instancji, że sednem sporu w przypadku żądania wydania świadectwa pracy jest wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku pracy, istnienie którego nie jest kwestionowane. Odmienne rzecz się przedstawia, gdy między stronami sporny jest charakter łączącego je stosunku prawnego. Wtedy istotą sporu jest ustalenie istnienia tego 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. Tymczasem wbrew powyższemu stanowisku, Sądy obu instancji rozpoznały i rozstrzygnęły spór o wydanie świadectwa pracy, mimo niewytoczenia przez powoda sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy i nieuzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia tej kwestii.

Wypada zauważyć, że powoda P. Ł. łączył z pozwanym Starostwem Powiatowym w S. stosunek pracy z wyboru.

Zgodnie z art. 73 § 1 i 2 k.p. nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Stosunek ten rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. W literaturze prawa pracy wybór określany jest na ogół jako akt prawny stanowiący oświadczenie woli większości uprawnionych do głosowania członków danej organizacji, złożone w sposób określony prawem. Ciążący na osobie wybranej

obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika wynika z przepisów o charakterze ustrojowym (ustawowych lub wewnątrzorganizacyjnych). Kodeks pracy nie zawiera szczegółowej regulacji prawnej stosunku pracy z wyboru, a zwłaszcza trybu i formy jego nawiązania oraz zasad i przyczyn wygaśnięcia mandatu, implikującego rozwiązanie tego stosunku prawnego. Brak przepisu odsyłającego, takiego jakim jest art. 69 k.p. w odniesieniu do stosunku pracy z powołania, sprawia również, że w tym zakresie kodeksowa regulacja stosunku pracy z wyboru wydaje się wyczerpująca i niezależna od regulacji umownego stosunku pracy. Wobec powyższego, do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wyboru nie stosuje się odpowiednich przepisów regulujących nawiązanie i rozwiązanie umownego stosunku pracy.

Tryb i zasady dokonywania wyboru oraz prawa i obowiązki osób wybranych regulują w szczególności przepisy powszechnie obowiązujące, dotyczące ustroju i funkcjonowania danego typu organizacji (w odniesieniu do stanowisk publicznych - odpowiednie przepisy ustawowe, w szczególności pragmatyki pracownicze) oraz oparte na nich regulacje statutowe i regulaminowe, i inne wewnętrzne akty prawne tych organizacji. W odniesieniu do pracowników samorządowych są nimi przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1260), zwanej pragmatyką samorządową, i statuty jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) tej ustawy, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru w starostwie powiatowym na stanowisku starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu – jeżeli statut powiatu tak stanowi. W myśl art. 9 powołanej ustawy, pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest zaś starostwo powiatowe (ust. 1), a czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, natomiast pozostałe czynności - wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu, w drodze uchwały (ust. 2), z kolei czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu wykonuje starosta powiatu (ust. 3).

Godzi się zauważyć, że akt wyboru ma, podobnie jak powołanie i mianowanie, podwójny charakter. W pierwszym rzędzie jest to czynność techniczna, polegająca na wyłonieniu przez podmiot kolektywny osoby, której powierza się piastowanie określonego stanowiska, a jeśli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika, to jednocześnie wybór jest oświadczeniem woli o chęci nawiązania stosunku pracy, wymaganym w myśl art. 11 k.p. Do powstania więzi prawnej w postaci stosunku pracy konieczna jest więc zgoda osoby wybranej do podjęcia zatrudnienia, przy czym oświadczenie w tym względzie może być wyrażone w sposób także dorozumiany (na przykład przez przystąpienie do pracy).

Odmienności stosunków pracy z wyboru dotyczą przede wszystkim kwestii ustania stosunku pracy. Według lakonicznie zrehabilitowanego przepisu art. 73 § 2 k.p., stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Jest to przepis szczególny w stosunku do bardziej ogólnych przepisów o rozwiązywaniu stosunków pracy opartych na innych podstawach. Oznacza to, że stosunek pracy na podstawie wyboru rozwiązuje się wyłącznie wskutek wygaśnięcia mandatu. Nie może zatem ustać w drodze wypowiedzenia ani rozwiązania bez wypowiedzenia. Samoistnymi przyczynami ustania stosunku pracy powstałego na podstawie wyboru nie są również zdarzenia powodujące wygaśnięcie umowy o pracę z mocy prawa (art. 63–66 k.p.). Zdarzenia te mogą natomiast stanowić podstawę wygaśnięcia mandatu i w ten sposób, pośrednio, powodować ustanie stosunku pracy. Z kolei wygaśnięcie mandatu następuje w sytuacjach przewidzianych w przepisach o wyborze na stanowiska w określonych instytucjach. Zasadniczymi przyczynami wygaśnięcia mandatów są: 1) upływ kadencji; 2) odwołanie ze stanowiska przed upływem kadencji; 3) śmierć elekta.

Przepisy szczególne mogą szerzej określać przesłanki wygaśnięcia mandatu. I tak 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 następne k.p.).

Prawidłowość wygaśnięcia mandatu wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego jest badana zasadniczo w postępowaniu administracyjnym. Sąd pracy może samodzielnie badać, przy okazji rozpatrywania spraw należących do jego właściwości, czy akt odwołania nie był wadliwy w stopniu uzasadniającym uznanie go za nieistniejący w sensie prawnym. Podstawą takiego ustalenia może być stwierdzenie, że akt ten został wydany przez oczywiście niekompetentny organ, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. W konsekwencji sąd powinien uznać, że rozwiązanie stosunku pracy z mocy aktu bezwzględnie nieważnego nie nastąpiło. Odnosi się to jednak do sytuacji wyjątkowych, gdy odwołania dokonał nieuprawniony podmiot. Takie odwołanie należałoby uznać za bezskuteczne. W przypadku stosunku pracy generalnie przyjmuje się natomiast, że czynności prawne pracodawcy dotyczące rozwiązania stosunku pracy są skuteczne i prowadzą do rozwiązania stosunku pracy, choćby były niezgodne z prawem (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2009 r., I PZP 4/09 oraz wyroki z dnia 16 maja 1997 r., I PKN 170/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 239 lub z dnia 10 marca 2005 r., II PK 241/04, OSNP 2005 nr 24, poz. 393). Pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru nie przysługują w żadnym razie roszczenia z tytułu nieuzasadnionego odwołania. Jeżeli jednak odwołanie nastąpiło z naruszeniem przepisów o odwołaniu, wówczas wadliwy akt odwołania wywołuje skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy, a odwołany pracownik korzysta z roszczeń, jakie przysługują pracownikowi zatrudnionemu na podstawie umowy zawartej na czas określony w razie niezgodnego z prawem rozwiązania tej umowy przez pracodawcę. Wybór na okres kadencji powoduje bowiem, podobnie jak umowa terminowa, nawiązanie stosunku pracy na czas określony.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 grudnia 1994 r., I PZP 50/94 (OSNAPiUS 1995 nr 10, poz. 120), zatrudnionemu na podstawie wyboru członkowi zarządu gminy, odwołanemu z zajmowanego stanowiska z naruszeniem przepisu art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz postanowień statutu gminy, przysługują roszczenia przewidziane w art. 56 k.p. i art. 59 k.p. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy

zauważył, że 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, że nie przysługują im żadne roszczenia z tego tytułu. Sięganie w części takich przypadków przez art. 300 k.p. do przepisów Kodeksu cywilnego regulujących problem nieważności czynności prawnych z powodu ich sprzeczności z prawem z różnych względów 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. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który w kwestiach nie uregulowanych w tej ustawie nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu pracy. 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.

Podzielając powyższą argumentację Sąd Najwyższy w kolejnej uchwale z dnia 27 stycznia 1995 r., I PZP 57/94 (OSNAPiUS 1995 nr 14, poz. 169) uznał, że pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru na stanowisku burmistrza nie przysługuje w razie odwołania roszczenie o ustalenie pozostawania w stosunku pracy. Negując istnienie po stronie pracownika samorządowego bezprawnie odwołanego z wybieralnego stanowiska burmistrza roszczenia o ustalenie pozostawania w stosunku pracy, Sąd Najwyższy zauważył, że w takiej sytuacji pracownik samorządowy może dochodzić roszczeń, jakie Kodeks pracy wiąże z bezprawnym rozwiązaniem przez pracodawcę bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony (art. 59 k.p. w związku z art. 56 k.p.). Interes prawny uzasadniający w świetle art. 189 k.p.c. wniesienie powództwa o ustalenie nie istnieje zaś według zgodnych poglądów doktryny i judykatury wówczas, gdy możliwe jest już powództwo o świadczenie.

W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że odwołanie pracownika samorządowego z zajmowanego stanowiska było w okolicznościach sprawy czynnością prawną prowadzącą do pozbawienia mandatu, a tym samym do rozwiązania stosunku nazywanego w literaturze prawniczej stosunkiem organizacyjno-władczym. Stosunek ten wyczerpuje status prawny społecznych członków organów samorządowych. Natomiast osoby wybrane do zawodowego pełnienia swoich funkcji pozostają ponadto w stosunku pracy. Wobec nich odwołanie przez radę, skutkując rozwiązaniem stosunku organizacyjno-władczego, powoduje więc również rozwiązanie stosunku pracy, choć nie dzieje się to wprost przez odwołanie, lecz skutek wygaśnięcia mandatu, i w oparciu o normy Kodeksu pracy, a nie ustawy samorządowej.

Powyższa konstatacja jest istotna z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Nie można bowiem tracić z pola widzenia tego, że na podstawie norm prawa pracy nie da się w pełni określić natury prawnej stosunku pracy z wyboru, gdyż określają go także normy innych niż prawo pracy gałęzi prawa. Jak wskazano wcześniej, stosunek pracy z wyboru nie jest stosunkiem samodzielnym. Powstaje w celu wykonywania mandatu i trwa przez okres jego sprawowania. Nie może on istnieć bez stosunku „podstawowego” i jest temu stosunkowi bezwzględnie podporządkowany. Wewnątrz instytucji wyboru na stanowisko istnieje

funkcjonalne powiązanie obsady stanowiska ze stosunkiem pracy. Powiązania prawne zachodzące w czasie trwania stosunku pracy z wyboru są o wiele bardziej złożone niż w stosunkach pracy opartych na podstawie umowy o pracę. W konsekwencji tego, także – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie - prowadzący do wygaśnięcia mandatu akt odwołania z zajmowanego stanowiska osoby pełniącej z wyboru funkcję w jednostek samorządu terytorialnego i pozostającej w związku z tym w zatrudnieniu pracowniczym, ma dwoisty charakter, gdyż jest aktem prawa publicznego (pozbawienie funkcji w administracji samorządowej), a zarazem czynnością z zakresu prawa pracy zmierzającą do rozwiązania stosunku pracy. Pozostaje więc w sferze zainteresowania obu tych gałęzi prawa i może być przedmiotem rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sądów administracyjnych i sądów pracy. To zazębianie się kompetencji sądownictwa administracyjnego i powszechnego stało się tematem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02 (OTK-A 2003 nr 9, poz. 100), orzekając o zgodności z Konstytucją art. 91 ust. 1 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminy, Trybunał opowiedział się za szerokimi uprawnieniami wojewody, który po dokonaniu analizy sprawy może w ciągu 30 dni od doręczenia orzec o nieważności każdej uchwały, którą uzna za sprzeczną z prawem (dotyczy to także zarządzeń podjętych przez organ gminy; Z. Niewiadomski w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, C.H. Beck 2011, s. 818-819, nb 12, 13). Rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, służy mu domniemanie legalności (obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem sądu administracyjnego), a wykonanie obowiązków z niego wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego. W wyroku tym Trybunał odnosząc się do wątpliwości dotyczących zakresu nadzoru nad działalnością samorządu gminnego w sprawie mającej charakter sprawy z zakresu prawa pracy (zmiana wynagrodzenia) stwierdził, że jeśli wola organu gminy otrzymała formę prawną aktu władczego opartego na przepisach prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych stosunków prawnych i ich skutków, akt ten podlega nadzorowi administracyjnemu. Nadzór ten służy badaniu aktów jednostek samorządu terytorialnego jako aktów administracji, w celu zapewnienia

zgodności z prawem, w interesie zarówno państwa, jak i osób zainteresowanych. Trybunał wyraźnie zaakcentował, że nie ma podstaw do odmowy orzekania przez sąd administracyjny o rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody, choćby wynik takiej kontroli zależny był od oceny uchwały podjętej w sprawie z zakresu prawa pracy. Sądowa ochrona samodzielności gminy przed sądem administracyjnym nie oznacza utraty przez inne podmioty prawa do ochrony ich interesów przed innymi sądami. Jednocześnie Trybunał zauważył, że podstawy prawne, przesłanki i kryteria sądowej kontroli w trybie nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz w zakresie prawa pracy są odmienne. Prowadzić to może do sytuacji, w której sąd administracyjny - badając legalność aktu nadzoru - uznaje pośrednio uchwałę rady gminy (zarządu powiatu) za zgodną z prawem, a sąd powszechny odmiennie ocenia prawidłowość tego aktu i jego konsekwencje w sferze prawa pracy.

Podobnie w uchwale z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93 (OTK 1994 nr 2, poz. 46) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oba rodzaje kontroli, tj. przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym, nie wykluczają się wzajemnie, lecz odwrotnie - są komplementarne. Nie ma więc niebezpieczeństwa powstania kolizji na skutek zbiegu dwóch różnych postępowań dotyczących tej samej materii z tego powodu, że odmienny jest przedmiot postępowań sądowoadministracyjnego i przed sądem pracy.

Także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że oba rodzaje kontroli, tj. przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym, nie wykluczają się wzajemnie, a takie czy inne rozstrzygnięcie sporu z zakresu prawa pracy (czyli w istocie sporu o wtórnych skutkach prawnych aktów administracyjnoprawnych podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego) nie może niweczyć ani konwalidować wadliwie podjętych aktów z zakresu administracji publicznej (uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 48 oraz wyroki z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 1362/10, (w:) CBOSA; z dnia 8 lutego 2013 r., I OSK 2641/12, (w:) CBOSA; z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1448/17, LEX nr 230532; z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1450/17, LEX nr 2320534; z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 1451/17, LEX nr 2320535).

Analogiczne stanowisko odnośnie do wzajemnych oddziaływań rozstrzygnięć zapadłych przed sądami administracyjnymi i sądami pracy w sprawach na tle odwołania ze stanowiska wskutek uchwały organu samorządu terytorialnego prezentowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku tego Sądu z dnia 12 lutego 2015 r., I PK 155/14 (OSNP 2016 nr 10, poz. 126) wskazano, że uchwała o odwołaniu dyrektora szkoły, która została unieważniona w trybie sądowoadministracyjnym, nie reaktywuje zatrudnienia na tym stanowisku, przeto odwołanemu dyrektorowi, któremu sąd pracy zasądził odszkodowanie za odwołanie niezgodne z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 59 k.p. i art. 91c ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.), nie przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za gotowość do wykonywania pracy na tym stanowisku. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że nawiązanie i rozwiązanie dyrektorskiego stosunku zatrudnienia jest czynnością z zakresu prawa pracy, którą podejmuje organ działający w imieniu i na rzecz pracodawcy w celu wywołania zobowiązaniowych skutków prawnych związanych z powierzeniem lub odwołaniem nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły. Wyroki sądów administracyjnych nie mogą rozstrzygać o istnieniu pomiędzy pracownikiem a pracodawcą zobowiązaniowych więzi pracowniczych, które wynikają z powierzenia nauczycielowi stanowiska dyrektora szkoły lub pozbawienia go tej kierowniczej funkcji. Weryfikujące sferę publicznoprawną skutki orzeczenia administracyjnosądowego nie przenoszą się na pracowniczy stosunek powierzenia nauczycielowi okresowego sprawowania funkcji kierownika szkoły oraz odwołania go z kierowniczego stanowiska zatrudnienia.

Chociaż powołany wyrok zapadł w odniesieniu do innej kategorii pracowników (nauczyciela – dyrektora szkoły), to wyrażony w nim pogląd na temat wzajemnych relacji orzeczeń sądów administracyjnych i sądów pracy zapadających w sprawach dotyczących skutków odwołania pracownika przez organ samorządu terytorialnego z zajmowanego stanowiska zachowuje aktualność także w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Konkludując należy stwierdzić, że rozwiązanie łączącego strony stosunku pracy nastąpiło na skutek wygaśnięcia mandatu P. Ł. na stanowisku Starosty S. w wyniku odwołania powoda z tego stanowiska uchwałą Rady Powiatu S.. Późniejsze stwierdzenie nieważności tej uchwały i wstrzymanie jej wykonania w trybie zarządzenia nadzorczego Wojewody [...] nie zniweczyło rozwiązującego - dla stosunku pracy z wyboru - skutku prawnego tejże uchwały. Mógł tego dokonać sam powód, występując na drogę sądową z roszczeniami z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy. Skoro nie wytoczył tej treści powództwa ani nie dochodził w trybie art. 189 k.p.c. ustalenia istnienia kolejnego stosunku pracy po dacie ustania poprzednio łączącego go ze stroną pozwaną, brak było podstaw do wydania przez pracodawcę nowego świadectwa pracy lub prostowania uprzednio otrzymanego przez powoda. Tego zaś dotyczyła niniejsza sprawa o roszczenia wywodzone z art. 97 k.p. W konsekwencji tego, błędna interpretacja przez Sąd Okręgowy przepisu prawa administracyjnego (art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) nie oznacza niezgodności z prawem zaskarżonego wyroku, skoro orzeczenie nie zapadło z naruszeniem przepisów prawa pracy, stanowiących materialnoprawną podstawę żądania pozwu i sądowego rozstrzygnięcia o tym żądaniu.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, zaskarżony wyrok nie pozostaje w niezgodności z prawem. Przedmiotowa skarga podlega zatem oddaleniu.