



Sygn. akt I NSNc 459/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

Jacek Leśniewski (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa J. W.

przeciwko P. sp. z o.o. w G.

o przywrócenie do pracy

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 czerwca 2022 r.,

skargi nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Sądu Okręgowego w P. z 8 grudnia 2006 r., sygn. VI Pa (...),

- 1. oddała skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Skargą nadzwyczajną wniesioną 25 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, skarżący), na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2020, poz. 627) w zw. art. 115 § 1 i § 1a i art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie

Najwyższym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 154, dalej: u.SN), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaskarżył w całości prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w P. VI Wydział Pracy z 8 grudnia 2006 r., sygn. akt VI Pa (...), w sprawie z powództwa J. W. przeciwko P. sp. z o.o. w G. o przywrócenie do pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i pkt 2 u.SN zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1) rażące naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm., dalej: u.s.p.) poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu nieznajdującego uzasadnienia w tym przepisie domniemania, że brak stanowiska rady powiatu w sprawie zamiaru rozwiązania stosunku pracy z powodem stanowi zgodę na rozwiązanie tego stosunku pracy.

2) naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady ochrony pracy wynikającej z art. 24 Konstytucji RP przejawiające się w nieudzieleniu ochrony prawnej stosunkowi pracy łączącemu powoda z pozwanym, pomimo, że nie wystąpiły opisane przez przepisy prawa warunki dopuszczalności rozwiązania stosunku pracy.

Na podstawie art. 115 § 2 u.SN Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem wymienionych powyżej przepisów prawa.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej skarżący wskazał, że 14 lutego 2006 r. pozwana Spółka skierowała do Rady Powiatu pismo, w którym wniosła o wyrażenie zgody na wypowiedzenie powodowi (jednocześnie radnemu Powiatu G.) umowy o pracę. Po bezskutecznym oczekiwaniu na ustosunkowanie się Rady do złożonego wniosku pozwana Spółka wręczyła 22 maja 2006 r. powodowi wypowiedzenie umowy o pracę. W dniu 29 maja 2006 r. powód odwołał się od tego wypowiedzenia do Sądu Rejonowego – Sądu Pracy w G.. Sąd ten wyrokiem z 27 września 2006 r. (IV P (...)) oddalił powództwo.

Następnie Sąd Okręgowy w P. zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację

wniesioną przez powoda w dniu 24 października 2006 r. Sąd odwoławczy podzielił przedstawione przez Sąd I instancji rozważania prawne, które stanowiły podstawę zaskarżonego orzeczenia, w tym stanowisko wyrażone w przywołanym przez Sąd Rejonowy wyroku Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2006 r. (II PK 135/05). Sąd Okręgowy przyjął, że fakt, iż ustawa o samorządzie gminnym nie określa terminu, w którym rada gminy powinna wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie może oznaczać, że w tej sytuacji organ nie jest związany żadnym terminem. Sąd Okręgowy powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego przyjął, że zastosowanie znajduje tutaj art. 80a ustawy o samorządzie województwa, którego odpowiednikiem jest art. 77b u.s.p. Powołane przepisy stanowią, że jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, to organ ten ma 30 dni na podjęcie stosownej uchwały. W przypadku, gdy organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez wnioskodawcę z upływem wskazanego wyżej terminu.

W uzasadnieniu podstaw skargi nadzwyczajnej RPO stwierdził, że ochrona stosunku pracy radnego powiatu ma na celu umożliwienie mu, ze względu na szczególną rolę, jaka została powierzona powiatom, jak najskuteczniejszego i najbezpieczniejszego sprawowania funkcji. Następstwem tej ochrony jest ograniczenie swobody podmiotu, który nawiązał stosunek pracy z pracownikiem – radnym, w rozwiązaniu tego stosunku bez zgody rady powiatu. Rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić wtedy, gdy rada powiatu wyrazi na nie zgodę. Wyrażenie zgody jest pozostawione do swobodnej decyzji rady, z wyjątkiem sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Niewyrażenie uprzedniej zgody przez radę powiatu na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w terminie 30 dni od powiadomienia przez pracodawcę rady powiatu o zamiarze rozwiązania z radnym stosunku pracy, zdaniem skarżącego, nie może być uznane za równoznaczne z uzyskaniem wymaganej zgody. Z art. 22 ust. 2 u.s.p. wynika bowiem obowiązek uzyskania uprzedniej zgody rady powiatu na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a w treści tego przepisu nie został określony termin, w którym rada powiatu powinna wyrazić swoje uprzednie stanowisko w sprawie zamiaru pracodawcy rozwiązania stosunku

pracy z radnym. Oparcie przeciwnej interpretacji art. 22 ust. 2 u.s.p. na treści art. 77b u.s.p. nie jest trafne, gdyż przepis ten jest usytuowany w rozdziale 8 tej ustawy regulującym nadzór nad działalnością powiatu, co oznacza, że art. 77b nie należy do materii prawa pracy. Dotyczy bowiem relacji pomiędzy organami powiatu, a innymi organami administracji niepozostającymi z nimi w układzie hierarchicznego podporządkowania, polegających na obowiązku zatwierdzania, uzgadniania i opiniowania rozstrzygnięć. Doszło zatem w opinii skarżącego do rażącego naruszenia art. 22 ust. 2 u.s.p. przez Sąd Okręgowy w P.

W ocenie skarżącego wyrok Sądu Okręgowego w P. narusza także konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, wynikające z art. 2 Konstytucji RP. Koniecznym wymogiem realizacji tej zasady jest zagwarantowanie jednostce bezpieczeństwa prawnego. Powód będący pracownikiem i jednocześnie pełniąc publiczną funkcję radnego miał prawo oczekiwać, że skoro rada powiatu nie wyraziła zgody na rozwiązanie stosunku pracy, to organy państwa, w tym sądy, udzielą mu stosownej ochrony. W opinii skarżącego zaskarżony wyrok narusza również art. 24 Konstytucji RP, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną RP. Ochrona ta polega nie tylko na prawnym obowiązku stanowienia prawa chroniącego stosunki pracy (co znalazło swój normatywny wyraz w treści art. 22 ust. 2 u.s.p.), ale także na egzekwowaniu obowiązków wynikających z ustanowionego w tym zakresie prawa. Tymczasem w zakresie objętym zaskarżonym wyrokiem, chociaż powód zwrócił się o udzielenie takiej ochrony do sądu, to jednak jej nie uzyskał, pomimo że zostały spełnione niezbędne przesłanki do jej udzielenia.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 23 kwietnia 2021 r. pełnomocnik pozwanej spółki wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji kontroli nadzwyczajnej w art. 89-95 u.SN miało na celu zaradzenie podnoszonym

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczeniom skargi konstytucyjnej, która nie pozwalała na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprowadziły zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można było czynić zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu TK dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK ZU 2003, nr 3, poz. 24). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem zaradzenia temu deficytowi nadzwyczajnych środków zaskarżenia pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5) afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Realizując te założenia, skarga nadzwyczajna z całą pewnością nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, ale instrument kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych, zaś jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już kilkakrotnie wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt. 1-5).

Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in principio*) i to tylko w sytuacji, gdy można ją oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że połączenie ogólnej przesłanki funkcjonalnej (art. 89 § 1 *in principio*) ze szczegółowymi podstawami skargi nadzwyczajnej sformułowaniem „o ile”, jednoznacznie wskazuje na konieczność jednoczesnego zaistnienia przesłanki funkcjonalnej i którejś (przynajmniej jednej) z jej szczegółowych podstaw wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (zob. postanowienie z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Jednocześnie, wzajemna relacja, zachodząca między przesłanką funkcjonalną i przesłankami szczegółowymi wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny zaistnienia podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy ziściła się również przesłanka funkcjonalna (zob. wyroki Sądu

Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20 pkt 2; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 10).

Na podmiocie inicjującym kontrolę nadzwyczajną prawomocnego orzeczenia ciąży obowiązek przytoczenia i uzasadnienia podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c.); tj. wykazania zaistnienia, w kontekście realiów konkretnej sprawy, którejś spośród szczegółowych podstaw skargi (art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN) oraz wyjaśnienia z czego wynika konieczność zapewnienia zgodności z zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP (art. 89 § 1 *principium* u.SN). Z kolei odpowiednie stosowanie art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN prowadzi do związania Sądu Najwyższego podstawami skargi. Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod rozagę nieważność postępowania.

Badając ustawowe przesłanki zasadności i dopuszczalności wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w P. z 8 grudnia 2006 r. (VI Pa (...)) w pierwszej kolejności wskazać należy, że wyrok Sądu Okręgowego w P. nie może zostać zaskarżony w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W sprawie nie zachodzi bowiem żadna z ustawowych podstaw do wznowienia postępowania cywilnego (art. 401-404 k.p.c.), ze względu na upływ terminów (art. 398⁵ k.p.c.) nie jest też dopuszczalne wniesienie skargi kasacyjnej, ani też nie jest dopuszczalne wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

W świetle art. 89 § 3 oraz art. 115 § 1 u.SN biorąc pod uwagę datę wydania i uprawomocnienia zaskarżonego w przedmiotowej sprawie orzeczenia nie budzi wątpliwości legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi nadzwyczajnej, podobnie jak dochowanie terminu na jej wniesienie. Należy zwrócić uwagę, że skarżący jako podstawę jej wniesienia przywołał także art. 115 § 1 u.SN, zgodnie z którym, w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie u.SN, tj. 3 kwietnia 2018 r. skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Stosownie natomiast do art. 115 § 1a u.SN w takim

przypadku skargę nadzwyczajną wnieść może Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd Najwyższy uprawniony jest do ewentualnego uchylenia zaskarżonego wyroku w przypadku, gdyby okazało się, że podniesione w skardze nadzwyczajnej zarzuty są zasadne oraz jeżeli przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP.

Podstawą szczególną skargi nadzwyczajnej w przedmiotowej sprawie wskazaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest przede wszystkim naruszenie przez zaskarżone orzeczenie w sposób rażący prawa materialnego, tj. art. 22 ust. 2 u.s.p. Podstawa w postaci rażącego naruszenia prawa znajduje oparcie w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, zgodnie z którym skarga nadzwyczajna może być wniesiona, o ile orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przesłanka ta jest zbliżona treściowo do jednej z podstaw skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Zgodnie bowiem z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. skargę kasacyjną strona może oprzeć na podstawie polegającej na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przepis art. 89 § 1 pkt 2 u.SN zawiera w stosunku do tego przepisu dwie różnice: wymóg rażącego naruszenia prawa oraz brak zawężenia podstawy jedynie do naruszenia prawa materialnego. Podstawą skargi nadzwyczajnej może być tylko rażące naruszenie prawa, przy czym może to być także naruszenie prawa procesowego. W obu przypadkach, a więc w skardze kasacyjnej i w skardze nadzwyczajnej, konieczne jest wykazanie, że naruszenie prawa nastąpiło przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (zob. K. Szczucki, *op.cit.*, s. 465).

Wobec powyższego można dodać, że na gruncie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie polega na błędnym przyjęciu lub zaprzeczeniu związku, jaki zachodzi między faktem ustalonym w procesie a normą prawną [zob. T. Ereciński, *Komentarz do art. 398(3) Kodeksu postępowania cywilnego* (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom III, Postępowanie rozpoznawcze*, LEX 2016, pkt 15]. Polega ono na błędnym podciągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej (błąd subsumcji). Naruszenie prawa materialnego w tej formie polegać może także na niezastosowaniu określonej

normy prawnej do konkretnego stanu faktycznego, pomimo istnienia podstaw do dokonania subsumcji (wyrok Sądu Najwyższego z 3 lipca 1997 r., I CKN 179/97). Gdy ustalony w sprawie stan faktyczny, będący podstawą rozstrzygnięcia, nie odpowiada hipotezie zastosowanej normy prawnej, oznacza to, że doszło do naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie (wadliwą subsumcję) [postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97]. Takie rozumienie naruszenia prawa przez niewłaściwe zastosowanie może być odniesione do naruszenia, o którym mowa w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN.

Natomiast przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć naruszenie prawa na tyle wyraźne, że do jego ustalenia nie jest konieczne prowadzenie złożonych procesów intelektualnych (zob. K. Szczucki, *op.cit.*, s. 467). Również Sąd Najwyższy, w co najmniej kilku orzeczeniach, wskazał, że „rażące” naruszenie musi być „oczywiste”, czyli „widoczne dla przeciętnego prawnika *prima facie* bez konieczności wnikliwej analizy” (zob. postanowienie z 29 marca 2019 r., V CSK 326/18; wyroku z 8 czerwca 2017 r., SNO 22/17; wyroku z 20 maja 2020 r., I NSNc 28/19).

Nie ulega wątpliwości, że z treści art. 22 ust. 2 u.s.p. wynika, iż pracodawca radnego powiatowego jeszcze przed złożeniem oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy zobowiązany jest wystąpić do rady powiatu, której pracownik – radny jest członkiem, by uzyskać zgodę tego organu na dokonanie czynności rozwiązania stosunku pracy. Wskazuje się, że konieczność uzyskania zgody pracodawcy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy stanowi jeden ze środków zapewnienia radnemu swobodnej i nieskrępowanej możliwości wykonywania mandatu (zob. A. Rzetecka-Gil, *Zgoda rady gminy na rozwiązanie stosunku pracy radnego*, PPP 2008, nr 11, s. 73). W dyspozycji tego przepisu mieści się każdy rodzaj stosunku pracy, tj. nawiązywany w drodze wyboru, powołania lub umowy o pracę. Obojętny jest również tryb owego rozwiązywania – czy za wypowiedzeniem, czy bez wypowiedzenia, w trybie natychmiastowym. W konsekwencji jedynie rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron lub wypowiedzenie umowy o pracę przez samego radnego nie wymagają uzyskania zgody rady (zob. R. Sadlik, *Ochrona stosunku pracy radnego*, Służba Pracownicza 2009, nr 7, s. 18). W doktrynie prawa wskazuje się dodatkowo, że konstrukcja

ochrony trwałości stosunku pracy radnego nie obejmuje swoim zakresem sytuacji, w których stosunek pracy radnego ulega rozwiązaniu wraz z upływem okresu, na który został zawarty, lub kiedy wygasa z mocy prawa (zob. A. Wierzbica, *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 7-8, s. 114; także: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Komentarz do art. 22 u.s.p.*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis).

Zgoda rady powiatu na wypowiedzenie stosunku pracy, a także warunków pracy i płacy, musi być udzielona uprzednio, czyli jeszcze przed złożeniem odpowiedniego oświadczenia przez pracodawcę pracownikowi. Literalnie odczytywany przepis art. 22 ust. 2 u.s.p. nie daje bowiem podstaw do wykładni, że zgoda rady może być wyrażona następczo. Nawet więc w sytuacji, gdy doszłoby do następczego wyrażenia zgody przez radę powiatu, zgoda taka nie mogłaby uzdrowić bezskutecznej czynności prawnej w postaci uprzednio złożonego wypowiedzenia. W sytuacji następczego uzyskania zgody rady pracodawca powinien ponownie wypowiedzieć radnemu stosunek pracy w takim zakresie, w jakim uzyskał na to zgodę rady (zob. K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 25*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, teza 17).

Przepis ten stanowi więc swoisty parasol ochronny radnego. Złożenie przez zatrudniającego radnego oświadczenia woli (przed uzyskaniem zgody w postaci uchwały rady powiatu) w kierunku jednostronnego rozwiązania umowy byłoby działaniem bezprawnym (uzyskanie zgody *ex post* nie sanuje postępowania pracodawcy), choć skutecznym (umowa o pracę ulegnie rozwiązaniu). Zatem rozwiązanie umowy przed uzyskaniem stanowiska rady powiatu otwiera pracownikowi drogę do uzyskania co najmniej odszkodowania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 19 maja 2021 r., II PSKP 35/21; także: uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 1992 r., I PZP 55/92, OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 116).

Nie ulega wątpliwości, że wyrażenie zgody, o której mowa w art. 22 ust. 2 u.s.p., jest koniecznym warunkiem skutecznego rozwiązania z radnym stosunku pracy i musi wyprzedzać w czasie rozwiązanie tego stosunku. Należy jednak podkreślić, że przepis ten rzeczywiście nie określa terminu, w którym rada powiatu

powinna wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy (odwołanie) z radnym. Sąd Okręgowy w P. w zaskarżonym wyroku podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2006 r. (II PK 135/05), zgodnie z którym fakt, że ustawa o samorządzie gminnym nie określa terminu, w którym rada gminy powinna wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie może oznaczać, że w tej sytuacji organ nie jest związany żadnym terminem. W związku z tym uznał dopuszczalność zastosowania art. 80a ustawy o samorządzie województwa, którego odpowiednikiem jest art. 77b u.s.p. Powołane przepisy stanowią, że jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, to organ ten ma 30 dni na podjęcie stosownej uchwały. W przypadku, gdy organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez wnioskodawcę z upływem wskazanego wyżej terminu (s. 4 uzasadnienia, karta 7).

Wprawdzie skład orzekający nie podziela przyjętej przez Sąd Okręgowy w P. argumentacji, jednak istniejąca w momencie orzekania przez ten Sąd, a przyjęta przez Sąd Najwyższy (w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., II PK 135/05) wykładnia prawa pozwalająca przyjmować, że rada powiatu ma 30 dni na podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, nie pozwala uznać, że Sąd Okręgowy w P. odwołując się do tej wykładni rażąco naruszył prawo. Innymi słowy, o ile treść przepisu art. 22 ust. 2 u.s.p. jest jasna i nie można stwierdzić, że pracodawca nie narusza tego przepisu, gdy bez wymaganej zgody rady powiatu złożył pracownikowi (radnemu powiatu) oświadczenie o wypowiedzeniu warunków pracy i płacy, o tyle w realiach niniejszej sprawy przedmiotem sporu nie była w istocie kwestia dopuszczalności rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę pracownikowi będącemu radnym powiatu bez uprzedniej zgody rady powiatu, lecz dopuszczalność przyjęcia domniemania, że po bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 77b ust. 2 u.s.p. pracodawca może przyjąć, iż taką zgodę uzyskał (poprzez odpowiednie zastosowanie art. 77b ust. 3 u.s.p.).

Na niedopuszczalność takiej wykładni wskazuje późniejsze w stosunku do wyroku Sądu Okręgowego w P. i aprobowane przez Sąd Najwyższy orzekający w niniejszej sprawie, orzecznictwo Sądu Najwyższego (np. w wyroku Sądu

Najwyższego z 4 listopada 2010 r., II PK 111/10; w postanowieniu Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2012 r., II PK 319/11).

Zgodnie z art. 77b ust. 1 i 2 u.s.p. jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu powiatu od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Przepis ten określa więc tryb postępowania w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie organu powiatu jest uzależnione od innego organu, natomiast w sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym wystąpił inny stan faktyczny. Skuteczność rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę była w tym przypadku uzależniona od uprzedniej zgody rady powiatu. Rada powiatu wystąpiła więc tu w innej roli, była organem wyrażającym zgodę na rozwiązanie umowy o pracę, a nie – jak stanowi art. 77b u.s.p. – organem, którego ważność rozstrzygnięcia jest uzależniona od decyzji innego organu. Ponadto, to pracodawca, a nie organ zwrócił się o wyrażenie odpowiedniej zgody przez radę powiatu. Poza tym art. 77b u.s.p. jest umieszczony w rozdziale 8 u.s.p. dotyczącym nadzoru nad działalnością powiatu i odnosi się do spraw rozstrzyganych przez organ powiatu (radę powiatu) w sprawach należących do jego właściwości, co oznacza – jak trafnie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich – że nie należy on do materii prawa pracy, a kształtuje relacje pomiędzy organami powiatu, a innymi organami administracji niepozostającymi z nimi w układzie hierarchicznego podporządkowania (tak również wyrok Sądu Najwyższego z 4 listopada 2010 r., II PK 111/10). Przepis art. 77b u.s.p. nie stanowi zatem uzasadnienia (podstawy prawnej) dla milczącego przyjęcia (fikcji prawnej), że brak stanowiska rady powiatu w terminie 30 dni oznacza zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Jak zasadnie wskazuje Sąd Najwyższy (wyrok z 4 listopada 2010 r., II PK 111/10) samo pożądane dążenie do „racjonalizacji procedury wyrażania zgody przez radę gminy i usunięcia stanu niepewności prawnej, który mógłby istnieć dowolnie długo, gdyby nie związanie rady terminem, co niewątpliwie leży w interesie zarówno pracownika, jego pracodawcy, jak i zainteresowanych organów samorządu terytorialnego” nie może prowadzić do wniosku, że nie podjęcie wymaganej uchwały w sprawie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku

pracy z radnym jest równoznaczne z wyrażeniem wymaganej zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Wyinterpretowanie milczącej zgody wymaganej do podjęcia określonej czynności z zakresu prawa pracy byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby nie została ona uzyskana w ściśle zakreślonym ustawowym terminie „zamkniętym” (np. art. 38 § 2 lub art. 42 § 2 i 3 k.p.), albo gdyby z konkretnego przepisu prawa wynikało wprost, iż nie uzyskanie przez pracodawcę wymaganego stanowiska rady miasta (gminy) w określonym terminie ustawowym jest – na podstawie ustanowionej fikcji prawnej – równoznaczne z określonym skutkiem prawnym takiego zaniechania (np. art. 112 § 1 zdanie ostatnie k.p.).

Zastosowanie art. 77b u.s.p. do sytuacji, w której rada powiatu ma zająć stanowisko w kwestii wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym tego samorządu jest więc niedopuszczalne i stanowi naruszenie prawa. Na przeszkodzie uznania tego naruszenia za rażące stoi jednak wykładania – dopuszczalna w momencie orzekania przez Sąd Okręgowy – umożliwiająca stosowanie ww. analogii, czego wyrazem był wyrok Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2006 r. (II PK 135/05).

Na marginesie Sąd Najwyższy zwraca uwagę, iż zarzut rażącego naruszenia prawa został w skardze sformułowany nieprawidłowo. Skarżący zarzucił bowiem jedynie rażące naruszenie art. 22 ust. 2 u.s.p. Z treści tego przepisu wynika wymóg uzyskania zgody rady powiatu na rozwiązanie umowy o pracę z radnym i takiej też wykładni sąd dokonał. Tymczasem jak wynika z lektury uzasadnienia skargi, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na wadliwość polegającą na przyjęciu domniemania zgody rady powiatu po upływie 30 dni (odpowiednim zastosowaniu art. 77 b ust. 1-3 u.s.p.). Także z tej przyczyny zarzut rażącego naruszenia prawa nie mógł być w sprawie uwzględniony.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w P. narusza art. 24 Konstytucji RP, tj. zasadę ochrony pracy, a także konstytucyjne zasady zaufania do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wywodzone z art. 2 Konstytucji RP.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że dyspozycją art. 24 Konstytucji RP objęta jest każda praca, w tym również praca wykonywana przez pracodawców i przedsiębiorców, a więc osoby nie będące pracownikami

w szerokim rozumieniu tego pojęcia [Por. A. Sobczyk, D. Buch [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 646-647, nb. 6]. Pracą wykonywaną przez pracodawcę w tym ujęciu są więc wszelkie decyzje związane z kierowaniem przedsiębiorstwem (tj. realizowaniem celu przedsiębiorstwa, określaniem jego struktury organizacyjnej oraz zasad jego funkcjonowania). Z kolei Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada ochrony pracy nakłada na państwo obowiązek ochrony pracowników przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, będącego stroną „silniejszą” stosunku pracy (por. wyrok TK z 4 października 2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, nr 9, poz. 98).

Konstytucyjna ochrona pracy rodzi więc obowiązek stanowienia prawa chroniącego każdą pracę, w szczególności tę wykonywaną przez „słabszą” stronę stosunku pracy, którą co do zasady jest pracownik. Dodatkową, wzmocnioną formą ochrony pracy są rozwiązania prawne dotyczące osób przynależnych do określonych organizacji (związków zawodowych) lub łączących wykonywanie pracy z pełnieniem określonych funkcji publicznych (np. radnego w radzie powiatu). Rozwiązanie umowy o pracę z takimi osobami wymaga uzyskania uprzedniej zgody właściwego podmiotu (organu). W ten sposób, ze względu na piastowane przez te osoby funkcje publiczne ustawodawca znacząco niweluje przewagę owej „silniejszej” strony stosunku pracy (tj. pracodawcy). Tyle tylko, że przedłużający się brak decyzji właściwego organu (w tym przypadku rady powiatu) w przedmiocie zgody na rozwiązanie umowy o pracę zawartej z pracownikiem będącym radnym może w sposób znaczący utrudnić pracodawcy prowadzenie spraw przedsiębiorstwa, a tym samym zakłócić swoistą równowagę stron stosunku pracy, tym razem na rzecz pracownika/radnego. Pracodawca, który jest odpowiedzialny za funkcjonowanie przedsiębiorstwa, w tym za kształtowanie odpowiedniej do jego potrzeb struktury zatrudnienia, może bowiem oczekiwać, że kwestia dalszego świadczenia pracy przez pracownika/radnego zostanie rozstrzygnięta w rozsądnym terminie. Ponadto nawet podjęcie przez organ tzw. negatywnej uchwały w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie ww. umowy o pracę daje pracodawcy możliwość skorzystania z odpowiednich środków prawnych (skargi do sądu administracyjnego na ww. uchwałę). Uchwała ta może też zostać uznana przez wojewodę

za nieważną.

Z tej perspektywy uznać należy, że Sąd Okręgowy w P., odwołując się do wykładni przyjętej w jednym z wyroków przez Sąd Najwyższy, poszukiwał równowagi między pozycją prawną pracownika/radnego i pracodawcy. Uznać należy, że przyjęta przez ten Sąd wykładnia odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym ostatecznie nie może zostać uznana za prawidłową. Niemniej jednak dokonując oceny rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w P. nie można tracić z pola widzenia, dostrzeganej przez ten Sąd, realnej potrzeby ochrony pracy nie tylko pracownika sprawującego funkcję publiczną, ale również pracy wykonywanej przez jego pracodawcę.

Tak rozumiany brak równowagi stron stosunku pracy powoduje, że trudno uznać, iż w okolicznościach niniejszej sprawy doszło do naruszenia art. 24 Konstytucji RP. Do podobnych wniosków prowadzi analiza zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP, ustanawiającego zasadę bezpieczeństwa prawnego, która jest bezpośrednio związana z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowi konieczny wymóg jej realizacji. Prawo, w myśl tej zasady, powinno być stosowane w taki sposób, aby możliwa była przewidywalność działań organów państwa, a przez to też prognozowanie działań własnych zainteresowanego (por. wyrok TK z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 4). Tyle tylko, że zasady te odnosić należy do każdego z adresatów normy prawnej (w tym każdej ze stron stosunku pracy). Nie sposób więc uznać, aby w zgodzie z zasadą państwa prawa pozostawały sytuacje, w których pracodawca nie jest w stanie przewidzieć działań organów państwa (rady powiatu) i z tego powodu zaplanować (prognozować) działań własnych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa (w obszarze kształtowania struktury zatrudnienia).

Przepis art. 89 § 1 u.SN wymaga, aby korekta orzeczenia, która ma nastąpić w trybie postępowania zainicjowanego skargą nadzwyczajną, nie tylko wynikała ze stwierdzenia zaistnienia którejś z przesłanek z art. 89 § pkt 1-3 u.SN, ale wiązała się również z koniecznością zapewnienia stanu zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.SN.

Zważywszy na specyfikę kontroli nadzwyczajnej, celem ostatniego jej etapu

jest wykazanie, że odstępianie od – wynikającej skądinąd również z zasady państwa prawnego – ochrony powagi rzeczy osądzonej i zmianę lub uchylenie zaskarżonego wyroku. Chodzi więc o wyjaśnienie z czego ma wynikać konieczność zapewnienia zgodności z zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP (art. 89 § 1 *principium* u.SN). Obowiązek ten spoczywa na podmiocie inicjującym kontrolę nadzwyczajną (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c.). Tymczasem RPO ograniczył się do ogólnej prezentacji przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej oraz jej znaczenia (roli) dla uznania zasadności skargi nadzwyczajnej, w żaden sposób nie odnosząc tych generalnych ustaleń do okoliczności wnoszonej sprawy. Sąd Najwyższy nie może zastępować skarżącego we wskazywaniu przyczyn dla których zaskarżony wyrok powinien zostać uchylony. W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdza, że skarżący nie wykazał, aby przesłanka funkcjonalna o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.SN została spełniona.

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy nie dostrzega w niniejszej sprawie okoliczności pozwalających stwierdzić zaistnienie przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej, a więc okoliczności, które mogłyby uzasadniać przełamanie – podstawowej dla państwa prawa, a zapewniającej ochronę stabilności orzeczeń – zasady *res iudicata* (powaga rzeczy osądzonej). W szczególności odstępiania od tej zasady nie usprawiedliwia rozmiar nieprawidłowości popełnionych przy wydawaniu zaskarżonego wyroku. Ponadto, od wypowiedzenia powodowi umowy o pracę (22 maja 2006 r.) minęło ponad 16 lat, a ochrona prawna jego stosunku pracy z tytułu piastowanej funkcji publicznej istniała ówczesnie jeszcze tylko przez kilka miesięcy, tj. do dnia zakończenia kadencji Rady powiatu w listopadzie 2006 r. (licząc od dnia wręczenia wypowiedzenia umowy o pracę było to sześć miesięcy, a od dnia w którym upłynął okres wypowiedzenia – niespełna trzy miesiące). W związku z tym również względ na klauzulę sprawiedliwości społecznej nie uzasadnia przyjęcia, że w sprawie wystąpiła przesłanka funkcjonalna skargi nadzwyczajnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem wymienionych powyżej przepisów prawa. Sąd Najwyższy może jednak orzec o takim naruszeniu tylko, jeżeli zachodzą przesłanki wskazane

w art. 89 § 1, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne (art. 115 § 2 u.SN). Brak przesłanek skargi nadzwyczajnej w sprawie wyłącza możliwość uwzględnienia powyższego żądania.

Jeżeli Sąd Najwyższy stwierdzi brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia lub odpowiednio do ogranicza się do stwierdzenia, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa, oddala skargę nadzwyczajną (art. 91 § 1 zd. 2 u.SN w zw. z art. 115 § 2 u.SN).

O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie z art. 398¹⁸ k.p.c., zgodnie z którym w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka koszty procesu w postępowaniu kasacyjnym podlegają wzajemnemu zniesieniu. Powołany przepis z mocy art. 95 pkt 1 u.SN stosuje się również do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.