



Sygn. akt II PK 78/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)
SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z powództwa R. R.
przeciwko Ośrodkowi [...] w S.
o przywrócenie do pracy oraz o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 15 maja 2018 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Z.
z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt IV Pa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 2265 (dwa tysiące dwieście sześćdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

R. R. (powód) wniósł powództwo przeciwko Ośrodkowi [...] w S. (pozwany lub ośrodek) domagając się przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, zasądzenia od pozwanego wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy - od

dnia 1 listopada 2015 r. w kwocie po 6.707,20 zł miesięcznie, nałożenia na pozwanego obowiązku zatrudniania powoda do czasu prawomocnego zakończenia sprawy oraz zasądzenia od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

Wyrokiem z 30 maja 2016 r., IV P [...] Sąd Rejonowy w Ś. oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód został zatrudniony u pozwanego na stanowisku dyrektora od 1 maja 2005 r., początkowo na podstawie umowy o pracę z 29 kwietnia 2005 r. na okres próbny, a następnie od 1 sierpnia 2005 r. na podstawie umowy na czas nieokreślony. Równolegle powód pełni funkcję radnego Powiatu [...].

W dniu 1 czerwca 2015 r. pracę u pozwanego na stanowisku głównego księgowego rozpoczął M. W., zastępując na tym stanowisku poprzednia główną księgową M. C. W pozwanym ośrodku w każdy wtorek odbywały się odprawy, w trakcie których powód omawiał z pracownikami główne problemy pojawiające się w kierowanej przez niego jednostce. W trakcie żadnej z takich odpraw powód nie zlecił nowemu głównemu księgowemu M. W. przeprowadzenia kontroli dokumentacji księgowej ośrodka. M. W. poinformował powoda, że w jego ocenie w księgach finansowych jest bałagan, że to co znajduje się w dokumentacji księgowej nie odpowiada stanowi rachunku bankowego i już z pobieżnej analizy wynika, że ośrodek wydał więcej niż otrzymał dotacji. Po otrzymaniu informacji o tych nieprawidłowościach powód polecił M. W., żeby „zrobił tak, żeby się więcej audyt nie doczepił”. Nie chcąc korzystać ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s, których projekty pozostawiła mu poprzednia główna księgowa, M. W. sporządził własne sprawozdania, które przekazał do Urzędu Miejskiego w S. Przy okazji M. W. odkrył, że jedno z kont przypisanych Gminie S. nie należy do niej, i że na ten rachunek bankowy były przekazywane między innymi wynagrodzenia poprzedniej głównej księgowej M. C. Ustalił, że w latach 2011-2015 na powyższy rachunek bankowy przelano łączną kwotę około 870.000 zł. W związku z dokonanymi ustaleniami zadzwonił do powoda, by poinformować go o odkrytych nieprawidłowościach.

Powód po rozmowie z M. W. powiadomił o sytuacji Burmistrza S. O., który po zapoznaniu się z ustaleniami dokonanymi przez M. W. powiadomił organy ścigania.

Sąd ustalił, że sposób działania głównej księgowej M. C. polegał na tym, że przedstawiała ona powodowi do akceptacji paczki przelewów w uproszczonej formie (gdzie wskazany był odbiorca środków, natomiast nie był uwidoczniony nr rachunku), a powód akceptował je, umożliwiając tym samym dokonanie przelewu. Bez autoryzacji przez powoda niemożliwe byłoby wykonanie przelewu. M. C. w wielu poleceniach przelewu, w których jako adresat figurowała Gmina, lub DSG wpisywała numer swojego rachunku bankowego. Powód mimo możliwości rozwinięcia przedłożonej mu w formie uproszczonej paczki przelewów do formy rozszerzonej, gdzie widoczny byłyby nr rachunku bankowego, nigdy tego nie dokonał ani nie poprosił o przygotowanie paczki przelewów w formie rozszerzonej.

Wnioskiem z 29 czerwca 2015 r. Burmistrz S. wystąpił do Rady Powiatu [...] o wyrażenie zgody na rozwiązanie z powodem stosunku pracy. W uzasadnieniu wniosku wskazał, iż w okresie 2011-2015 główna księgowa pozwanego ośrodka przywłaszczyła sobie środki publiczne o znacznej wartości. W tym czasie od 1 maja 2005 r. powód był dyrektorem ośrodka i ponosił odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i nadzoru. Burmistrz wskazał, iż powód jest odpowiedzialny za brak nadzoru nad sprzecznymi z prawem operacjami finansowymi byłej głównej księgowej, które naraziły kierowaną przez niego jednostkę i Gminę S. na znaczne straty finansowe.

Uchwałą nr X.65.2015 z 7 lipca 2015 r. Rada Powiatu [...] nie wyraziła zgody na rozwiązanie stosunku pracy z powodem. W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, iż dotychczas organy kontrolujące jednostkę zarządzaną przez powoda nie wydały żadnego rozstrzygnięcia wskazującego na odpowiedzialność powoda za zaistniały stan rzeczy, a nadto nie jest prowadzone żadne postępowanie mające na celu ustalenie jego odpowiedzialności za wypływ środków z zarządzanej przez niego jednostki.

Pismem z 15 lipca 2015 r., doręczonym powodowi w tym samym dniu, pozwany wypowiedział mu umowę o pracę z dnia 29 kwietnia 2005 r. z zachowaniem okresu wypowiedzenia, który miał upłynąć 31 października 2015 r.

Pozwany wyjaśnił, iż przyczyną wypowiedzenia jest utrata zaufania przez pracodawcę do powoda zajmującego stanowisko dyrektora pozwanego ośrodka, które wynikało z zatwierdzenia około 280 niezgodnych z prawem operacji finansowych w systemie bankowości elektronicznej oraz w dokumentach źródłowych, nieprawidłowościach w gospodarce finansowej kierowanej przez powoda jednostce samorządowej, nieprawidłowościach w zatrudnianiu pracowników.

Sąd ustalił również, że w trakcie pełnienia czynności sprawdzających już po złożeniu powodowi oświadczenia o wypowiedzeniu umowy o pracę przez pozwanego, główny księgowy M. W. ujawnił także inne nieprawidłowości polegające na tym, że powód w okresie od września 2013 r. do czerwca 2015 r. polecał kasjerkom zatrudnionym w ośrodku aby pobierały w gotówce poza systemem kasowym ośrodka należności za zajęcia. Z zebranych środków powód regulował należności z tytułu usług świadczonych przez instruktorkę, jednakże rachunki wystawiane przez instruktorkę nie były nigdy ewidencjonowane w dokumentacji księgowej ośrodka. Ponadto powód polecał kasjerkom, aby doładowywały poza systemem kasowym ośrodka karnety, nie dokonując w związku z tym żadnych wpłat gotówkowych na rachunek ośrodka.

W oparciu o tak ustalony stan faktyczny Sąd pierwszej instancji uznał, że nawet w sytuacji naruszenia przez pracodawcę przepisów o rozwiązaniu stosunku pracy z radnymi jako osobami podlegającymi szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy, pracownik nie zawsze może dochodzić roszczeń przewidzianych w art. 45 § 1 k.p., gdyż podlega to ocenie z punktu widzenia art. 8 k.p. W ocenie Sądu pierwszej instancji suma nieprawidłowości jakich dopuścił się powód, będąc dyrektorem ośrodka, w pełni uzasadniała decyzję pozwanego o wypowiedzeniu powodowi umowy o pracę, a okoliczności ujawnione już po złożeniu przez pozwanego tego oświadczenia jedynie potwierdziły zasadność podjętej przez pozwanego decyzji. Niewątpliwie powód nadużył zaufania, którego pozwany udzielił mu w związku z powierzonym mu stanowiskiem dyrektora ośrodka. Powód nie sprawował właściwego nadzoru nad podległą sobie główną księgową. Broniąc się przed stawianym zarzutem, powód wskazywał, iż nie chciał pracować z główną księgową, albowiem krytycznie oceniał jej umiejętności oraz nie miał do niej

zaufania, chociaż - jak to wynika z zeznań świadków - powód nie formułował wobec głównej księgowej zarzutów natury merytorycznej, lecz odnoszące się do różnicy charakterów. Co więcej, powód po zakończeniu współpracy wystawił głównej księgowej doskonałe referencje, w których wysoko oceniał jej kwalifikacje zawodowe oraz zaangażowanie w wykonywanie obowiązków pracowniczych. Powód nigdy nie zażądał sporządzenia paczki przelewów w formie rozbudowanej, nie zadał sobie również trudu, by - jak to wskazał w swych wiarygodnych zeznaniach M. W. - przeanalizować dochody ośrodka od strony kasowej. Wreszcie powód mając możliwość internetowego dostępu do rachunku bankowego kierowanej przez niego jednostki oraz uzyskania tą drogą wyciągu zawierającego zestawienie operacji dokonywanych na tym rachunku nie dokonał takiego sprawdzenia, gdy tymczasem już chociażby przegląd zestawienia operacji, które powód dołączył do pozwu, a mającego stanowić załącznik do przykładowej paczki przelewów w formie uproszczonej, prowadzi do ustalenia, iż zawiera ono tak samo opisane przelewy, wykonane na rzecz Gminy jako DZIAŁ 926 ROZDZIAŁ 92605 paragraf 0830, lecz kierowane na różne rachunki bankowe, co powinno wzbudzić czujność. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że wykrycie przez M. W. nieprawidłowości nie było wynikiem żadnej kontroli zleconej przez powoda, lecz nie porzestania na projektach sprawozdań Rb-27s i Rb-28s, które pozostawiła mu poprzedniczka, ale sporządzenia własnych od samego początku.

Sąd Rejonowy zwrócił uwagę, że brak transparentności w działaniach powoda i głównej księgowej w zakresie dochowywania procedur obiegu korespondencji oraz dokumentów księgowych nie służył dobru jednostki kierowanej przez powoda. W ocenie Sądu Rejonowego ujawniony brak nadzoru ze strony powoda nad działaniem głównej księgowej w okresie bez mała 4 lat, gdy zdołała ona „wyprowadzić” z ośrodka sumę ponad 870.000 zł, co nie byłoby możliwe, gdyby nie fakt zatwierdzania przez powoda przygotowywanych przez nią paczek przelewów, czyni zasadną i prawdziwą wskazaną przyczynę rozwiązania z powodem stosunku pracy. Ustanowienie procedury podwójnej akceptacji przelewów miało zapobiec sytuacji, w której środki publiczne wpływałyby z jednostki na mocy niekontrolowanej decyzji jednej osoby uprawnionej do dysponowania nimi. System ten jednak mógłby zadziałać, gdyby obie osoby

dokonujące zatwierdzania tych operacji działały z pełnym zaangażowaniem w realizację swoich obowiązków pracowniczych i wykonywały funkcje kontrolne, nie poprzestając jedynie na bezkrytycznym zatwierdzaniu tego, co przygotowała jedna z nich.

W ocenie Sądu Rejonowego żądanie powoda przywrócenia go do pracy lub ewentualnie zasądzenia na jego rzecz odszkodowania ze względu na nieuzyskanie przez pracodawcę zgody Rady Powiatu [...] na rozwiązanie z powodem stosunku pracy jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, gdyż odmowa udzielenia takiej zgody przez radę nie wynikała z faktu, iż zarzucana powodowi przyczyna wypowiedzenia ma związek ze sprawowaniem przez niego mandatu radnego. Ponadto, suma ujawnionych nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków pracowniczych przez powoda na zajmowanym stanowisku dyrektora ośrodka prowadziłyby do tolerowania działań o charakterze korupcyjnym, z uwagi na niemożność pociągnięcia powoda do odpowiedzialności, z powodu jego aktywności na forum samorządowym.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie 1) art. 8 k.p.; 2) art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 8 k.p.; 3) art. 45 § 1 i 3 k.p.; 4) art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm., dalej jako ustawa o samorządzie powiatowym); 5) art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej jako ustawa o finansach publicznych); 6) art. 228 § 2 k.p.c.; 7) art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm., dalej jako rozporządzenie MS); 8) błędną ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów mającą istotny wpływ na wynik sprawy. W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z 4 października 2016 r., IV Pa [...] Sąd Okręgowy w Z. oddalił apelację powoda i obciążył go kosztami postępowania. Sąd Okręgowy potwierdził ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego i przyjął je za własne, podzielił także ocenę prawną dokonaną przez Sąd pierwszej instancji.

Sąd Okręgowy uznał, że wypowiedzenie powodowi umowy o pracę w trybie art. 30 § 1 k.p. było uzasadnione, gdyż przyczyną wypowiedzenia stosunku pracy była utrata zaufania przez pracodawcę do pozwanego, która została spowodowana naruszeniem obowiązków pracowniczych polegającym na niewłaściwym i oczywiście niewystarczającym kierowniczym nadzorze nad podległymi pracownikami. Powód był odpowiedzialny również za wyniki nieprawidłowości w gospodarce finansowej, a także nieprawidłowości w zatrudnianiu pracowników. Jako przyczynę wypowiedzenia umowy wskazano w sposób szczegółowy nienależyte wykonywanie przez powoda obowiązków dyrektora, z zastrzeżeniem, że w treści wypowiedzenia wskazano, że w wyniku kontroli przeprowadzonej przez audytora wewnętrznego Urzędu Miejskiego S. wykazano wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu ośrodka polegających między innymi na nieprawidłowościach w gospodarce finansowej oraz w zatrudnianiu pracowników. Powód na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych był zobowiązany do sprawowania kontroli nad czynnościami wykonywanymi przez pracowników ośrodka, w tym głównej księgowej, a wobec uchybienia temu obowiązkowi nieświadomie przyczynił się do utraty przez jednostkę znacznej wielkości środków finansowych. Nie miał zatem prawa dochodzić roszczeń w oparciu o art. 45 § 1 k.p.

Sąd Okręgowy uznał, że przepis art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym nie zapewnia szczególnej ochrony stosunku pracy powoda, albowiem brak jest związku pomiędzy rozwiązaniem umowy o pracę z powodem a wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Przedmiotem zainteresowania rady powiatu przy wyrażaniu przez nią stanowiska na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, pozostaje jedynie kontrola, czy rozwiązanie stosunku pracy nie ma związku z wykonywaniem przez pracownika mandatu radnego.

Sąd Okręgowy nie podzielił także stanowiska powoda, że doszło do naruszenia art. 8 k.p., gdyż w ocenie Sądu drugiej instancji przepis art. 8 k.p. określa dwie postacie nadużycia prawa. Pierwszą z nich jest korzystanie z prawa wbrew jego społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu, czyli celowi, jakiemu prawo ma służyć, drugą natomiast polega na korzystaniu z prawa w warunkach sprzecznych z zasadami współżycia społecznego (to jest regułami, które nie będąc normami prawnymi, określają zachowania ludzi w ich wzajemnych stosunkach, a

więc zgodnie z wymaganiami moralności, uznanymi regułami obyczajowymi oraz zasadami etycznego i uczciwego postępowania. Ocena ta należy zatem do sądu i można ją podważyć, gdy jest oczywiście nietrafna.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 368 § 1 pkt 4 w związku z art. 381 k.p.c.; art. 382 oraz art. 316 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 217 § 1 i 2 w związku z art. 328 § 2 oraz art. 382 k.p.c.; art. 233 § 1 w związku z art. 391 § 1 oraz art. 382 k.p.c.; art. 8 w związku z art. 45 § 1-3 k.p.; art. 45 § 1-3 k.p.; art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez przywrócenie powoda do pracy u pozwanego na poprzednich warunkach oraz zasądzenie od pozwanego wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy oraz kosztów postępowania.

Pozwany w odpowiedzi wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Na wstępie należy przypomnieć, że w piśmie z 15 lipca 2015 r. Burmistrza Gminy S. rozwiązującym z powodem umowę o pracę z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy wskazano utratę zaufania pracodawcy do powoda. Utrata zaufania spowodowana została: 1) niewłaściwym i oczywiście niewystarczającym kierowniczym nadzorem nad podległym pracownikiem (główna księgową O.), przejawiającym się w zatwierdzeniu około 280 przelewów na rachunek księgowej, 2) nieprawidłowościami w gospodarce finansowej kierowanej przez powoda jednostki samorządowej oraz 3) nieprawidłowościami w zatrudnianiu pracowników. W obszernym uzasadnieniu powołanych wyżej przyczyn pracodawca przedstawił argumentację wyjaśniającą okoliczności wskazujące na utratę zaufania do pracownika. Dostrzegł to Sąd pierwszej instancji, który skupił się wyłącznie na

pierwszej ze wskazanych przyczyn wypowiedzenia, dodatkowo przywołując późniejsze ustalenia wskazujące na dopuszczenie się przez powoda innych nieprawidłowości, uzasadniających utratę zaufania do niego przez pracodawcę, które jednak nie leżały u podstaw decyzji pracodawcy o rozwiązaniu z powodem stosunku pracy.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że umowa o pracę powoda została rozwiązana przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia (a zatem w zwykłym trybie rozwiązywania stosunku pracy) ale z naruszeniem prawa. Stosunek pracy powoda korzystał bowiem ze szczególnej ochrony jego trwałości z racji pełnienia przez powoda funkcji radnego powiatu. Burmistrz Gminy S. wystąpił do rady powiatu o wyrażenie zgody na rozwiązanie z powodem stosunku pracy, jednakże stosownej zgody - wymaganej na mocy art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym - nie uzyskał. Z ustaleń postępowania sądowego wynika, że rada powiatu podjęła uchwałę o niewyrażeniu zgody. Występując do rady powiatu o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy, pracodawca wskazał tylko jedną z trzech przyczyn wymienionych w piśmie z 15 lipca 2015 r. Dla porządku odnotować należy, że wyrokiem z 17 czerwca 2016 r., II OSK [...] /16 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność tej uchwały, ponieważ nie wiadomo jaką treść zawierał projekt uchwały poddany pod głosowanie i jaki projekt uchwały został przegłosowany. Nie wpływa to na ocenę zaskarżonego wyroku, ponieważ stosunek pracy z powodem został rozwiązany bez uzyskania zgody organu, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przechodząc do wyjaśnienia motywów jakimi kierowały się Sądy obu instancji, istotnych z punktu widzenia podstaw skargi kasacyjnej powoda, Sąd Najwyższy stwierdza, że u podstaw oddalenia powództwa przez Sąd pierwszej instancji leżały następujące założenia. Po pierwsze, główna przyczyna wskazana w uzasadnieniu rozwiązania stosunku pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia okazała się prawdziwa i uzasadniona. Po drugie, powoływanie się przez powoda na szczególną ochronę trwałości jego stosunku pracy było sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, gdyż w okolicznościach faktycznych sprawy nie była realizowana funkcja tej ochrony. Przyczyna wypowiedzenia oceniana przez radę powiatu nie miała związku z pełnioną przez powoda funkcją

radnego. Po trzecie, w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy „zaistniały szczególne okoliczności” przemawiające przeciwko uwzględnieniu zarówno żądania przywrócenia do pracy jak i odszkodowania za czas pozostawania bez pracy. Okolicznościami tymi były zarówno te wskazane w piśmie z 15 lipca 2015 r. jak i ujawnione po 15 lipca 2015 r., a dotyczące braku nadzoru nad działaniami głównej księgowej, przyzwalaniu na prowadzenie nierzetelnej dokumentacji księgowej, polecaniu ukrywania dochodów z zajęć *aqua areobic*, polecaniu pracownikom wykonywania operacji w postaci doładowywania karnetów poza systemem kasowym. Zdaniem Sądu pierwszej instancji suma ujawnionych nieprawidłowości w wykonaniu obowiązków pracowniczych przez powoda sprawiła, że wystąpienie przez powoda z roszczeniami o przywrócenie do pracy oraz odszkodowanie stanowiło przejaw nadużycia prawa podmiotowego. Uwzględnienie powództwa oznaczałoby niezrozumiałą dla społeczności lokalnej aprobatę dla tak karygodnej postawy powoda oraz sprzyjałoby kreowaniu poczucia bezkarności u pracowników na stanowiskach kierowniczych, którzy jednocześnie byli członkami wybieralnych organów samorządu terytorialnego.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji w przedmiocie zasadności rozwiązania umowy o pracę z powodem ze względu na utratę zaufania spowodowaną niewłaściwym i niewystarczającym nadzorem kierowniczym nad podległymi powodowi pracownikami. Dodatkowo zwrócono uwagę na „wykazanie wielu nieprawidłowości w funkcjonowaniu O.” stwierdzonych w kontroli przeprowadzonej przez audytora wewnętrznego gminy. Sąd drugiej instancji podzielił także pogląd Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym zapewnia szczególną ochronę stosunku pracy pracownika takiego jak powód tylko w przypadku związku między rozwiązaniem umowy o pracę a wykonywaniem przez pracowników mandatu radnego. W odniesieniu do zarzutu nadużycia prawa podmiotowego Sąd drugiej instancji zachował się natomiast - co było nieuprawnione - jak sąd kasacyjny, stwierdzając, że zastosowanie art. 8 k.p. mieści się w granicach uznania sędziowskiego nie podlega jako takie kontroli w postępowaniu apelacyjnym.

Przechodząc do oceny poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej, rozpocząć należy od zarzutów procesowych, na które składają się art., 368 § 1

pkt 4 k.p.c. w związku z art. 381 k.p.c.; art. 382 oraz art. 316 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 i art. 382 k.p.c. Naruszenia wymienionych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego powód upatruje w pominięciu wniosków dowodowych zgłoszonych w jego apelacji. Sąd drugiej instancji nie odniósł się w ogóle do tych wniosków.

Zgodzić należy się z powodem, że zgodnie z przywołanym w skardze kasacyjnej orzecznictwem pominięcie wnioskowanych w apelacji dowodów i brak jakiegokolwiek ustosunkowania się do wniosków dowodowych apelacji, stanowi rażące naruszenie przepisu art. 381 k.p.c. (por. m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1997 r., II UKN 56/97 (OSNAPiUS 1998 nr 3, poz. 96). Jednakże, aby naruszenie przepisów postępowania mogło stanowić podstawę dla wydania orzeczenia kasatoryjnego przez Sąd Najwyższy, konieczne jest stwierdzenie, że naruszenie przepisów postępowania powołanych w skardze kasacyjnej „mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że jak wynika to z treści apelacji a także z treści skargi kasacyjnej, powód zarzucił Sądowi drugiej instancji pominięcie wnioskowanych w apelacji dowodów z: 1) postanowienia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 11 maja 2016 r. w przedmiocie umorzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz 2) powołanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2016 r. Powód domagał się przeprowadzenia dowodu z powołanego postanowienia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na okoliczność wykazania zasadności żądania przywrócenia powoda do pracy, bezzasadności zarzutów postawionych powodowi w wypowiedzeniu umowy o pracę, braku odpowiedzialności powoda za przestępczy charakter działań głównej księgowej, braku naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Oceniając, czy nieodniesienie się do takiego wniosku dowodowego zgłoszonego w apelacji miało istotny wpływ na wynik postępowania, należy zwrócić uwagę, że postanowienie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dotyczyło takich uchybień zarzucanych powodowi w zakresie gospodarki finansami publicznymi jak niewykonanie w terminie zobowiązań O. co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek oraz zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji.

Są to zatem czyny, które w ogóle nie stanowiły podstawy wydania zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji, zatem nieodniesienie się do wniosków dowodowych na okoliczności powołane w apelacji w kontekście postanowienia Rzecznika, nie miało wpływu na wynik sprawy. Z kolei dowód w postaci wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego powód powołał na okoliczność niewłaściwego zastosowania i wykładnia przepisów prawa materialnego przez Sąd pierwszej instancji (k. 437). Nie jest to fakt podlegający dowodzeniu w postępowaniu apelacyjnym, zatem nieustosunkowanie się do tego wniosku dowodowego nie mogło mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Niezależnie od powyższego, sąd pracy orzekający w sprawie z odwołania pracownika od rozwiązania umowy o pracę nie jest związany poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego na wykładnię i stosowanie art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, czy art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Sąd pracy nie orzeka o legalności uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie wyrażenia zgody a rozwiązanie stosunku pracy z radnym, lecz ocenia zasadność roszczenia pracownika-radnego o przywrócenie do pracy lub odszkodowanie z punktu widzenia przesłanek, o których mowa w art. 8 k.p. Dodatkowo należy mieć na względzie, że w dacie składania przez pracodawcę powoda oświadczenia o rozwiązaniu z powodem stosunku pracy, właściwy organ samorządu terytorialnego nie podjął uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na złożenie przez pracodawcę takiego oświadczenia. Późniejsze losy takiej uchwały, zaskarżonej przez pracodawcę w trybie postępowania sądowoadministracyjnego, są więc bezprzedmiotowe dla oceny zasadności powództwa o przywrócenie do pracy oraz odszkodowanie za czas pozostawania bez pracy.

Z powyższego wynika, że zarzuty procesowe skargi kasacyjnej powoda okazały się całkowicie bezpodstawne, tym bardziej że ostatni z zarzutów, obejmujący art. 233 § 1 k.p.c., nie poddaje się w ogóle kontroli w postępowaniu kasacyjnym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Sąd Najwyższy uznał go za bezpodstawny. Podstawowe obowiązki pracownika określone zostały w art. 100 k.p. Są one uregulowane także w innych aktach prawnych. Obowiązki kierownika jednostki sektora finansów publicznych,

odpowiedzialnego za gospodarkę finansową tej jednostki (a taki status miał powód jako dyrektor O.) reguluje także art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki; może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej innym pracownikom jednostki - przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki (art. 53 ust. 1 i 2 tej ustawy). Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej np. głównemu księgowemu (art. 53 ust. 2 tej ustawy). Szczegółowe zadania głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych reguluje art. 54 ustawy o finansach publicznych. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z 16 października 2016 r., I PK 242/15, kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności w zakresie kontroli zarządczej przez upoważnienie pracowników tej jednostki do czynności w zakresie kontroli zarządczej. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza byłaby sprzeczna z obowiązującymi przepisami i prowadziłaby do wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia w jednostce, że za nic nie będzie ponosił odpowiedzialności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 maja 2012 r., V SA/Wa 216/12, LEX nr 1297705).

Zapłaty te należy odpowiednio zastosować do okoliczności faktycznych tej sprawy. Powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej głównej księgowej zwalnia pracownika takiego jak powód z obowiązku wykonywania tych zadań. Nie zwalnia go jednak z odpowiedzialności za ich prawidłowe wykonywanie. Powierzenie określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki innym jej pracownikom ma walor jedynie organizacyjny. Może jednak stanowić podstawę odpowiedzialności pracowniczej za niewykonywanie lub wadliwe wykonywanie tych obowiązków przez pracowników, którym te obowiązki powierzono. Art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

uprawnia kierownika jedynie do powierzenia obowiązków innym pracownikom tej jednostki. Z kolei z art. 54 tej ustawy wynika, że w przypadku powierzenia takich obowiązków głównemu księgowemu, kierownik jednostki powierza mu także odpowiedzialność za czynności wymienione w punktach 1-3. Powierzenie takie nie wyłącza jednak odpowiedzialności kierownika z art. 53 ust. 1 ustawy. Sprawie jedynie, że odpowiedzialność ta jest ponoszona przez dwie osoby.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Już w uchwale z dnia 11 września 1996 r., I PZP 19/96 (OSNAPiUS 1998 nr 6, poz. 175) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że odmowa wyrażenia zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej na rozwiązanie stosunku pracy (art. 32 ustawy o związkach zawodowych) nie podlega ocenie sądu pracy. Sąd nie może oceniać, czy niewyrażenie zgody przez organizację związkową było uzasadnione. Odmowa wyrażenia zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem objętym wzmożoną ochroną trwałości stosunku pracy nie podlega ocenie sądu pracy także w płaszczyźnie art. 8 k.p., gdyż przepis ten dotyczy wykonywania prawa przez stronę stosunku prawnego - stosunku pracy. Zarząd zakładowej organizacji związkowej nie jest stroną stosunku pracy, a zgoda (odmowa zgody) na rozwiązanie stosunku pracy nie jest wykonywaniem prawa podmiotowego, lecz realizacją szczególnego uprawnienia związku zawodowego. Analogicznie należy potraktować ocenę w postępowaniu sądowym zasadności odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym przez odpowiedni organ jednostki samorządu terytorialnego.

Nie można zgodzić się z powodem, że Sąd drugiej instancji uznał za niewiążący go brak zgody rady powiatu na rozwiązanie stosunku pracy. Sąd ten wyjaśnił, że wskutek rozwiązania stosunku pracy bez zgody rady powiatu (wbrew woli wyrażonej w uchwale) doszło do naruszenia przepisów o rozwiązywaniu stosunku pracy. Sąd nie ocenił także samodzielnie legalności zasadności nieudzielania przez radę powiatu zgody. Ograniczył się jedynie do zastosowania art. 8 k.p. w stanie faktycznym sprawy, w którym stosunek pracy rozwiązano z naruszeniem przepisów zapewniających szczególną ochronę tego stosunku dla powoda. W tym celu, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego,

zwrócił uwagę w jakich okolicznościach faktycznych powód wystąpił z roszczeniami z art. 45 k.p., podkreślając, że do rozwiązania stosunku pracy nie doszło w związku pełnieniem przez powoda funkcji radnego. W ten sposób doszło jedynie do dozwolonej weryfikacji zgodności roszczenia o przywrócenie do pracy pracownika zwolnionego z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umowy o pracę ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem roszczenia o przywrócenie do pracy pracownika objętego szczególną ochroną stosunku pracy.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy uwzględnił, że w dotychczasowym orzecznictwie przyjęto, że ochrona stosunku pracy radnego oparta na innych przesłankach niż wskazane w przepisach o ustroju jednostek samorządu terytorialnego, wykracza poza cel art. 22 ust. 2 ustawy z 1998 r. o samorządzie powiatowym i stanowi nadużycie kompetencji rady powiatu (wyroki Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2007 r., II PK 329/06; z 1 kwietnia 2011 r., II PK 249/10, z 7 czerwca 2017 r., II PK 84/16 oraz A. Wierzbica, Glosa krytyczna do wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II USK 1208/16, e/Lex; odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z 11 lipca 2006 r., I PK 9/06). U podstaw tego stanowiska leży przekonanie, że celem ochrony radnego jest wyłącznie zagwarantowanie mu niezależności w wypełnianiu funkcji, a przepisy wyznaczające zakres tej ochrony mają charakter regulacji szczególnej i muszą być wykładane ściśle. Działalność społeczna na rzecz społeczności lokalnej nie może być pretekstem do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracownika w sferach nie dotyczących sprawowania przez niego funkcji. Przeciwny sposób myślenia o ochronie trwałości stosunku pracy radnych byłby dyskryminujący wobec innych pracowników, którzy takich funkcji nie pełnią. Nie ulega zaś wątpliwości, że wypowiedzenie umowy o pracę powodowi było uzasadnione przyczynami, która nie miały nic wspólnego z wykonywaniem mandatu radnego, lecz dotyczyły wyłącznie sposobu realizacji stosunku pracy przez pracownika. Dlatego w realiach faktycznych sprawy zgłoszone przez powoda żądanie przywrócenia go do pracy jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, gdyż nie jest realizowana funkcja (cel) szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy.

W niniejszej sprawie Sąd drugiej instancji nie przeprowadził wnikliwej analizy ujawnionych okoliczności pod kątem zastosowania art. 8 k.p., jednakże mimo

błédnego uzasadnienia w tym zakresie (wynikającego z uzurpacji przez Sąd drugiej instancji roli sądu kasacyjnego jako sądu prawa), zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Wbrew wywodom skargi kasacyjnej, na podstawie tego przepisu każde działanie - w tym dochodzenie roszczeń z art. 45 k.p. przez pracownika szczególnie chronionego przez rozwiązaniem stosunku pracy - może być uznane za nadużycie prawa, jeśli występuje jedna z dwóch przesłanek: obiektywna sprzeczność ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa lub obiektywna sprzeczność z zasadami współżycia społecznego (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2012 r., II PK 250/11 i powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Sądu Najwyższego, uwzglédnienie roszczenia powoda o odszkodowanie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Powód, zatrudniony na stanowisku kierowniczym, pełnił funkcję publiczną z wyboru. Od osób decydujących się na udział w życiu publicznym przybierający taką formę - zwłaszcza gdy zatrudnione są na stanowiskach kierowniczych - należy oczekiwać odpowiedniej postawy moralnej zarówno przy wykonywaniu mandatu wyborców jak i przede wszystkim przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych. Osoba na stanowisku kierowniczym zaangażowana jednocześnie w sprawowanie funkcji publicznej w społeczności lokalnej, swoim zachowaniem w szczególny sposób wpływa na kształtowanie się wyobrażeń obywateli nie tyle o klasie politycznej co o sposobie pożądanego społecznie sposobu wykonywania obowiązków zawodowych. Skala nieprawidłowości ujawnionych w ustaleniach faktycznych postępowania sądowego, jakich dopuścił się powód w trakcie wykonywania zatrudnienia na stanowisku dyrektora O. w połączeniu ze sprawowaniem przez niego mandatu radnego powiatowego wskazuje na daleko posuniętą nonszalancję w wykonywaniu obowiązków kierownika tej placówki, związanych z odpowiedzialnością za wspólne mienie lokalnej społeczności oraz dobrobyt mieszkańców i pracowników. Szczególnie nagannie należy ocenić podkreślane w uzasadnieniach orzeczeń Sądów obu instancji ignorowanie procedur i wymogów formalnych, które nie są widzimisię ustawodawcy lub prawodawcy lokalnego, lecz służą ochronie interesu publicznego oraz interesów jednostek. Zasądzenie odszkodowania w tej sytuacji na rzecz powoda sprzeczne byłoby z normą postępowania osób piastujących stanowiska kierownicze oraz zaangażowanych w działalność publiczną, zgodnie z

którą przy gospodarowaniu środkami publicznymi pochodzącymi z podatków i innych obciążeń obywateli należy zachować szczególną ostrożność i racjonalność. Jak słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, uwzględnienie roszczenia powoda prowadziłoby do wykreowania niepożądanego w świetle zasad współżycia społecznego standardu bezkarności dla członka lokalnej klasy politycznej i tolerowania pobieżnego a przez to nierzetelnego wykonywania obowiązków kierowniczych przez członka samorządowego organu kolegialnego. Dlatego Sąd Najwyższy uznał za oczywiście bezpodstawne zarzuty naruszenia art. 8 w związku z art. 45 § 1-3 k.p. oraz art. 45 § 1-3 k.p.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji. O kosztach rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 § 1 w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 pkt 2 oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265).