

Wyrok z dnia 2 sierpnia 2000 r.

I PKN 766/99

Z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779) nie wynika, że komendanta straży zatrudnia się na podstawie powołania, gdyż nie jest to przepis odrębny w rozumieniu art. 68 KP.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 2 sierpnia 2000 r. sprawy z powództwa Romana S. przeciwko Urzędowi Miasta K. o odszkodowanie, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach z dnia 20 września 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Kielcach wyrokiem z dnia 11 lutego 1999 r. oddalił powództwo Romana S. skierowane przeciwko Urzędowi Miasta K. o ustalenie, że stosunek pracy zawarty przez Prezydenta Miasta K. z powodem w dniu 1 grudnia 1992 r. na podstawie mianowania nie uległ rozwiązaniu, a odwołanie powoda ze stanowiska Komendanta Straży Miejskiej przez Zarząd Miasta uchwałą z dnia 26 listopada 1998 r. jest bezskuteczne.

Sąd ten ustalił, że powód został mianowany na stanowisko Komendanta Straży Miejskiej w K. 1 grudnia 1992 r. przez Prezydenta Miasta K. Podstawą mianowania był § 15 statutu Straży Miejskiej z 14 lutego 1991 r. stanowiący, że Komendanta Straży Miejskiej mianuje Prezydent Miasta. Ze statutu wynikało również, że straż miejska jest jednostką budżetową utworzoną na podstawie zarządzenia prezydenta miasta. Uchwałą Rady Miejskiej z 25 września 1997 r. został nadany nowy

statut straży miejskiej. Zgodnie z jego § 9 komendanta straży zatrudnia i zwalnia Zarząd Miasta. Zarząd Miasta 26 listopada 1998 r. podjął uchwałę o odwołaniu powoda ze stanowiska Komendanta Straży Miejskiej w K. Pismo w tej sprawie, jakie otrzymał powód, zawierało informację, że odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę ze skutkiem rozwiązującym na 28 lutego 1999 r.

W ocenie Sądu Pracy powód był zatrudniony na podstawie powołania, a nie był mianowanym pracownikiem samorządowym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779) strażą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez zarząd gminy po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Zatem z dniem wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 1998 r.) stosunek pracy powoda z mocy prawa przekształcił się w stosunek pracy z powołania. Natomiast w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych zawarte zostało enumeratywne wyliczenie stanowisk, na których zatrudnia się pracowników na podstawie mianowania, a wśród nich nie ma stanowiska komendanta straży.

Wyrok ten zaskarżył powód, a Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach wyrokiem z dnia 20 września 1999 r. oddalił jego apelację, w której domagał się on zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji i zasądzenia odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Sąd Okręgowy uznał, że powód nie był pracownikiem samorządowym, a więc nie ma do niego zastosowania pragmatyka dotycząca pracowników samorządowych. Mianowanie powoda „odbyło się” na innej podstawie: na podstawie §15 statutu Straży Miejskiej. Zdaniem Sądu drugiej instancji, zatrudniając powoda na podstawie mianowania popełniono błąd, gdyż jako kierownik zakładu pracy powinien on być zatrudniony na podstawie powołania. Zastosowana podstawa nawiązania stosunku pracy jako korzystniejsza dla pracownika wiązała jednak strony. Uchwała Rady Miejskiej z 25 września 1997 r, którą nadany został straży nowy statut – w opinii Sądu Okręgowego – dokonała zmiany „sposobu zatrudnienia powoda w ten sposób, że od dnia jej obowiązywania powód stał się pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania. Postanowień tej uchwały powód nie zaskarżył i wobec tego stała się ona względem powoda obowiązująca mimo niezachowania trybu wypowiedzenia warunków zatrudnienia.” Odwołanie powoda ocenione zostało jako prawidłowe „pod względem formalnym”.

Od tego wyroku powód wniósł kasację, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego: art. 3 KC w związku z art. 5 i 300 KP polegającego na przyjęciu, że

stosunek pracy na podstawie mianowania, nawiązany z powodem jako komendantem Straży Gminnej 1 grudnia 1992 r. przekształcił się z mocy samego prawa w stosunek pracy na podstawie powołania w chwili wejścia w życie nowego statutu Straży Miejskiej w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miejskiej w K. z dnia 27 września 1997 r., podczas gdy zastosowanie w takiej sytuacji przepisów nowego statutu do stosunku pracy powstałego przed jego wejściem w życie narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, a także art. 68 § 1 KP poprzez jego niezastosowanie polegające na przyjęciu, że uchwała Rady Miejskiej – statut Straży Gminnej z 27 września 1997 r. - może stanowić podstawę do nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania, podczas gdy w dacie podejmowania tej uchwały nie było przepisów ustawy ani też przepisów wydanych na podstawie art. 298 KP, które określałyby możliwość nawiązania stosunku pracy z komendantem straży miejskiej na podstawie powołania. Powód zarzucił też naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy poprzez uznanie apelacji za bezzasadną (art. 385 KPC), pomimo nierozpoznania istoty sprawy (art. 378 § 2 KPC), polegające w szczególności na nieodniesieniu się przez Sąd odwoławczy do zarzutów apelacji i nieustosunkowaniu się do tych zarzutów w uzasadnieniu wyroku. Kasacja zawiera wniosek o zmianę zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach z dnia 11 lutego 1999 r. poprzez uznanie, iż rozwiązanie stosunku pracy z powodem nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa i zasądzenie na rzecz powoda odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia i zasądzenie kosztów procesu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Kielcach do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Uzasadniony jest kasacyjny zarzut naruszenia art. 68 KP. Kluczową kwestią w rozpoznawanej sprawie było ustalenie podstawy zatrudnienia powoda. Od tego, czy był on zatrudniony na podstawie mianowania, czy też na podstawie powołania zależy ocena zgodności z prawem podjętych przez pracodawcę działań zmierzających do rozwiązania łączącego strony stosunku pracy.

Nie było sporne, że powód został zatrudniony na podstawie mianowania. Wbrew opinii Sądu Okręgowego nie popełniono przy tym błędu polegającego na za-

stosowaniu niewłaściwej podstawy zatrudnienia. W dacie mianowania straże miejskie działały na podstawie rozdziału 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.). Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ustawy, burmistrzowie i prezydenci miast mogli tworzyć (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych) umundurowane straże miejskie. Szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień straży miejskich, a także ich strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie określać miał statut nadawany przez burmistrza lub prezydenta miasta w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Straż miejska była jednostką organizacyjną gminy (miasta). Kierownik gminnej jednostki organizacyjnej, zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) był zatrudniany na podstawie mianowania, jeżeli statut tak stanowił, a tak, co wynika z niezakwestionowanych ustaleń, było w przypadku powoda. Przepis ten miał pierwszeństwo w stosowaniu przed art. 68 § 1 KP w ówczesnym brzmieniu, w myśl którego kierownicy zakładów pracy byli zatrudniani na podstawie powołania. Wynika to z art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym Kodeks pracy ma zastosowanie tylko w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie. W zaskarżonym wyroku Sąd przyjął, że powód został zatrudniony na podstawie mianowania, jednakże posłużył się przy tym regułą z art. 18 § 1 KP, uznając (skądinąd słusznie), że zastosowana podstawa zatrudnienia była dla powoda bardziej korzystna. Takie rozumowanie nie było jednakże potrzebne.

Sąd Okręgowy popadając w sprzeczność, z jednej strony stwierdził, że powód nie był pracownikiem samorządowym, a z drugiej strony ustalił, że był on pracownikiem Urzędu Miasta, a uchwałą „tego Urzędu” mogła zostać dokonana zmiana podstawy zatrudnienia. W myśl przepisów art. 32 i 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779) do strażników w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, a do pozostałych pracowników w całości, stosuje się przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawa nie reguluje podstawy zatrudnienia strażników. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy straż jest jednostką organizacyjną gminy. Strażą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez zarząd gminy po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji (art. 7 ust. 1). Przełożonym komendanta jest – w myśl art. 7 ust. 2 - wójt, burmistrz (prezydent miasta). Z treści art. 7 ust. 1 nie można wyprowadzać wniosku na temat podstawy zatrudnienia komendanta straży miejskiej. Przede wszystkim nie należy przywiązywać nadmiernej wagi do określenia „powoływany i odwoływany” użytego w tym

przepisie. Określenia te nie są używane konsekwentnie i nie zawsze świadczą o wskazaniu na podstawę zatrudnienia. Tradycyjnie używane były i są dla określenia powierzenia pewnej istotnej funkcji, zwłaszcza takiej, której pełnienie wiąże się ze szczególnymi uprawnieniami, na przykład z kompetencją do wydawania decyzji administracyjnych. W tym sensie używane określenie „powołanie” oznacza raczej to, co można nazwać inwestyturą. Warto w tym miejscu przypomnieć, że wszak również w odniesieniu do sędziów ustawodawca posługuje się tym tradycyjnym zwrotem (art. 51 § 1 usp), a przecież nikt nie twierdzi, że sędziowie są zatrudniani na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 KP. Na podobne rozumienie powołania w Kodeksie handlowym zwracał uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 października 1994 r. I PZP 2/94 (OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 174) . Ponadto warto podkreślić, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych ma wyraźnie charakter normy określającej istotny element organizacji straży (osobę kierującą) oraz kompetencję organu uprawnionego do powierzenia funkcji komendanta straży. Trudno z jego brzmienia odczytać intencję uregulowania podstawy zatrudnienia komendanta w rozumieniu art. 68 § 1 KP. Tak więc również po wejściu w życie ustawy o strażach gminnych ich komendanci mogą być zatrudnieni na podstawie mianowania, jeżeli statut gminy przewiduje taką podstawę zatrudnienia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, co jednakże nie zostało w sprawie ustalone. Natomiast w § 9 nowego regulaminu straży nazwanego statutom określono jedynie organ zatrudniający i zwalniający Komendanta, a nie podstawę zatrudnienia. Niezależnie od tego nie można zaakceptować stanowiska Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym stosunek pracy z mianowania przekształciłby się w „z mocy prawa” w stosunek z powołania, tylko dlatego, że wszedł w życie przepis przewidujący - zdaniem Sądu - taką podstawę nawiązania stosunku pracy. Ustawa musiałaby zawierać specjalną, wyraźną regulację dotyczącą przekształceń dotychczas istniejących stosunków pracy, której nie ma w ustawie o strażach gminnych. Niesłuszny jest też pogląd Sądu drugiej instancji, w myśl którego do takiego przekształcenia mogłoby dojść w drodze uchwały Rady Miejskiej, którą nadano straży statut , a w nim jakoby ustalono, że komendant zatrudniany ma być na podstawie powołania. Samo nadanie statutu w drodze uchwały Rady Miejskiej nie może spowodować takiej zmiany w podstawie zatrudnienia. Nie może przekształcić stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy z powołania. Niezależnie od tego nieuprawnione jest wyprowadzenie wniosku przez Sąd Okręgowy o zatrudnieniu ko-

mendanta w drodze powołania z przepisu § 9 statutu straży, z którego wynika jedynie, że osobę tę zatrudnia i zwalnia Zarząd Miasta

Konkludując należy stwierdzić, że powód był zatrudniony na podstawie mianowania, a zatem zaskarżony wyrok, w którym przyjęto jego zatrudnienie na podstawie powołania, narusza art. 68 § 1 KP. Pozostałe zarzuty kasacji nie są słuszne. Problem niedziałania prawa wstecz nie dotyczył rozpoznawanej sprawy. Natomiast wbrew zarzutom kasacji Sąd Okręgowy rozpoznał istotę sprawy i nie naruszył wskazanych w kasacji przepisów postępowania, tym bardziej w stopniu wpływającym na wynik sprawy.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy uwzględnivszy kasację, orzekł jak w sentencji na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC.

=====