



Sygn. akt I PK 129/17

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. M.

przeciwko (...) Centrum Kultury w C.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 grudnia 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt V Pa (...),

**oddala skargę kasacyjną.**

### **UZASADNIENIE**

Powód W. M. domagał się zasądzenia od (...) Centrum Kultury w C. 17.100 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14 stycznia 2015 r. tytułem odszkodowania za odwołanie z funkcji dyrektora z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Sąd Rejonowy w J. uwzględnił powództwo i wyrokiem z dnia 18 września 2015 r. zasądził na rzecz powoda odszkodowanie. Sąd ten ustalił, że powód został zatrudniony w pozwanym zakładzie od dnia 31 grudnia 2007 r. na stanowisku p.o. Dyrektora (...) Centrum Kultury w C.. Następnie, na mocy Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy w C. Nr (...)/2008 z dnia 26 czerwca 2008 r. nawiązano z nim stosunek pracy z powołania na czas nieokreślony. Powód powołany został przez ówczesnego Burmistrza J. Z., który funkcję tę pełnił w okresie od 1993 r. do 2014 r. Burmistrz doceniał kompetencje powoda i w dalszym ciągu widział go na tym stanowisku.

Pismem z dnia 10 lutego 2014 r. powodowi została wymierzona kara nagany za niewłaściwe prowadzenie dokumentacji związanej z realizacją projektu unijnego i koniecznością zwrotu dotacji w wysokości 78.855,85 zł.

Z uwagi na zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. Nr 207, poz. 1230) Burmistrz powołał powoda na stanowisko Dyrektora (...) Centrum Kultury w C. na czas określony 7 lat od dnia 21 listopada 2014 r., wydając w tym zakresie Zarządzenie Nr 440/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. Powołanie to dokonane zostało bez przeprowadzenia konkursu i bez zasięgnięcia opinii stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj prowadzonej działalności przez pozwane (...) Centrum Kultury.

W ocenie Burmistrza stwierdzone w sprawozdaniu z audytu uchybienia nie były poważne. Udzielona powodowi kara nagany była, w jego odczuciu, wystarczającą karą w kontekście całej działalności powoda, ponadto przy podejmowaniu decyzji dotyczących starszych i to zasłużonych pracowników należy mieć umiar i dlatego powołując powoda, J. Z. chciał go zabezpieczyć na kolejną kadencję, słysząc zapowiedzi z kampanii wyborczej jego następcy.

Od dnia 9 grudnia 2014 r. funkcję Burmistrza Miasta i Gminy w C. objął P. W., który dokonał oceny kierowników podległych jednostek organizacyjnych i zapoznał się z wynikami audytów przeprowadzonych w podległych mu jednostkach. Sposób prowadzenia pozwanego zakładu przez powoda był dla Burmistrza nie do przyjęcia, a sam wynik audytu świadczył o niewłaściwym zarządzaniu pozwanym zakładem. W ocenie nowego Burmistrza powód został powołany ponownie bez

przeprowadzenia konkursu i bez dokonania konsultacji ze stowarzyszeniami i związkami zawodowymi. Przez miesiąc współpracy z powodem doszło, w jego ocenie, do sytuacji niedopuszczalnych, gdyż w jednej ze świetlic prowadzonych przez pozwany zakład, powód nie zabezpieczył ogrzewania w okresie zimowym, ponadto doszło do nierozliczenia projektów, co skutkowało koniecznością zwrotu kwoty około 70.000 zł. Urzędowi Marszałkowskiemu, a z pracownikami pozwanego zakładu były zawierane umowy zlecenia na czynności wykonywane w godzinach pracy i za osoby zatrudnione na takich umowach były odprowadzane składki na rzecz Stowarzyszeń.

Wobec stwierdzenia tych nieprawidłowości Zarządzeniem nr (...)/2015 Burmistrza Miasta i Gminy w C. z dnia 13 stycznia 2015 r. powód został odwołany ze stanowiska Dyrektora pozwanego (...) Centrum Kultury w C. i jednocześnie rozwiązany został z nim stosunek pracy za wypowiedzeniem ze skutkiem prawnym na dzień 30 kwietnia 2015 r. Jako przyczynę odwołania wskazano naruszenie przez powoda przepisów prawa, w szczególności ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych, co wynika z audytów przeprowadzonych w pozwanym zakładzie za lata 2012 i 2013, a stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dyrektor ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej jednostki.

Wyrokiem wydanym w dniu 30 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. stwierdził nieważność Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy w C. z dnia 20 listopada 2014 r. nr (...)/2014, dotyczącego powołania powoda na stanowisko Dyrektora pozwanego zakładu. W uzasadnieniu wyroku Sąd ten przyjął, że od daty 1 stycznia 2012 r., to jest przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, powód mógł być powołany ponownie na to stanowisko w terminie 3 lat na czas określony od trzech do siedmiu lat, w trybie art. 8 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a czas stosowania tego przepisu ograniczony był do dnia 1 stycznia 2015 r., a po tej dacie powołanie na stanowisko dyrektora samorządowej instytucji kultury może nastąpić wyłącznie na podstawie art. 15 tej ustawy. Powołanie to mogło nastąpić bez przeprowadzania konkursu czy wyłonienia na to stanowisko tej samej osoby, która je piastowała przed zmianą przepisów, choć jedynie na czas określony od 3-7

lat, ale powołanie w tym trybie nie mogło się odbyć bez zasięgnięcia opinii związków zawodowych działających w instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Jak ustalił Sąd Rejonowy na terenie Miasta i Gminy C. działa wiele Stowarzyszeń, z którymi współpracowało pozwane (...) Centrum Kultury w C. w ramach prowadzonej działalności i przy organizacji wydarzeń kulturalnych zgodnie ze Statutem pozwanego zakładu.

W obliczu powyższego wyroku, zdaniem Sądu Rejonowego, nie doszło do skutecznego powołania powoda, w istocie od dnia 21 listopada 2014 r. strony połączyły się umowa o prace na czas określony. Z treści Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy w C. z dnia 20 listopada 2014 r. nr (...)/2014, zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie wynika by strony przewidziały możliwość wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem zgodnie z treścią art. 33 k.p. W stosunku do powoda jako Dyrektora instytucji kultury powinien mieć zastosowanie art. 15 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który jest przepisem szczególnym, a wynika z niego odstępstwo od wprowadzonego w art. 69 k.p. wyjątku i konieczność odpowiedniego stosowania przepisu art. 45 k.p. Przepis ten wymaga zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w danej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Nie zastrzega się w nim (w odniesieniu do stowarzyszeń) w szczególności - tak jak czyni się to w art. 13 ust. 3 tej ustawy, że idzie tylko o organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców działające w danej instytucji kultury. Prowadzi to do wniosku, że w pojęciu stowarzyszeń zawodowych i twórczych, o których mowa w tym przepisie, mieszczą się nie tylko takie stowarzyszenia, które działają w danej instytucji kultury, w której zatrudniony jest dany dyrektor, lecz także inne stowarzyszenia, do których należy dyrektor danej instytucji.

Sąd Rejonowy ustalił, że na terenie Miasta i Gminy C. działa szereg Stowarzyszeń, z częścią których współpracowało pozwane Centrum np. z (...) Stowarzyszeniem Kulturalnym, a powód należy do jednego z nich. Zakres działania tych Stowarzyszeń jest, w ocenie Sądu pierwszej instancji, zbieżny z zakresem

działania pozwanego zakładu określonym w § 8 pkt. 1-13 Statutu (...) Centrum Kultury.

W rezultacie, Sąd pierwszej instancji przyjął, iż umowa o pracę zawarta z powodem na czas określony została rozwiązana z naruszeniem powołanego wyżej art. 33 k.p. albowiem nie przewidywała możliwości jej wcześniejszego wypowiedzenia. Jeżeli strony nie zastrzegły w umowie o pracę na czas określony możliwości jej wcześniejszego wypowiedzenia, to wówczas wypowiedzenie takiej umowy jest rozpatrywane w kategorii wadliwego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, a pracownikowi przysługuje odszkodowanie.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2016 r. oddalił apelację pozwanego. Zdaniem Sądu odwoławczego zaskarżony wyrok odpowiada prawu, mimo częściowo wadliwej oceny stanu faktycznego i zastosowania niewłaściwej podstawy prawnej przy jego wydaniu.

Sąd odwoławczy wyjaśnił, że powód w dniu 28 czerwca 2008 r. został powołany na stanowisko dyrektora (...) Centrum Kultury w C. na czas nieokreślony. Powołanie to nastąpiło przed zmianą ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Natomiast zmiana powyższej ustawy została dokonana ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, która weszła w zasadniczej części w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Nowe przepisy zmieniły w niewielkim stopniu zasady powoływania dyrektorów instytucji kultury, wprowadzając okresy przejściowe. Według art. 8 ust. 4 ustawy zmieniającej, który stanowił, iż dyrektorzy samorządowych instytucji kultury powołani na te stanowiska przed dniem wejścia w życie ustawy na czas nieokreślony, pozostają na tych stanowiskach nie dłużej niż trzy lata od dnia wejścia w życie ustawy, czyli najpóźniej do 31 grudnia 2014 r. W tym terminie organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat i to bez przeprowadzania konkursu. Na podstawie tego przepisu powód został powołany przez poprzedniego burmistrza na stanowisko dyrektora pozwanego zarządzeniem z dnia 20 listopada 2014 r. na czas siedmiu lat, poczynając od 21 listopada 2014 r. Wprawdzie prawomocnym wyrokiem Sądu Administracyjnego w K. z dnia 30 lipca 2015 r. stwierdzono nieważność tego aktu,

ze względów na niezachowanie wymogów opisanych w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a to braku opinii stowarzyszeń zawodowych i twórczych, ale zdaniem Sądu Okręgowego nie oznacza to, że nie wywołał on skutków w zakresie prawa pracy. W doktrynie, jak i w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., OSK 2526/11) przyjmuje się, że akt powołania dyrektora instytucji kultury wywołuje podwójny skutek, a mianowicie w sferze prawa administracyjnego (publicznoprawnego), jak i w sferze prawa pracy. Nadto, późniejszy fakt stwierdzenia nieważności tego aktu przez organ administracyjny lub sąd administracyjny może wywołać skutki w zakresie prawa pracy, ale wyłącznie na przyszłość - *ex nunc* (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r., I PK 291/13).

W rezultacie, Okręgowy uznał, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, iż pomiędzy powodem, a pozwanym doszło do nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania na czas określony, a nie na podstawie umowy o pracę. Stosunek powyższy istniał między stronami do czasu jego rozwiązania z dniem 30 kwietnia 2015 r., co nastąpiło na skutek odwołania powoda z funkcji dyrektora, już przez nowego burmistrza, zarządzeniem z dnia 13 stycznia 2015 r.

Sąd Okręgowy zwrócił też uwagę, że powyższy akt został uznany za niezgodny z prawem, najpierw decyzją wojewody z dnia 4 marca 2015 r., a potem wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 3 czerwca 2015 r., w którym oddalając skargę pozwanego na decyzję wojewody, stwierdzono jego nieważność. Podstawą takiego orzeczenia było naruszenie przez burmistrza art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy, który stanowi, iż organizator odwołuje dyrektora instytucji kultury po uprzednim zasięgnięciu opinii związków zawodowych, działających w tej instytucji oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych, właściwych ze względów na rodzaj działalności tej instytucji.

Przechodząc na grunt prawa pracy, w ocenie Sądu Okręgowego, należy podzielić stanowisko organów administracyjnych, a mianowicie, że odwołanie powoda nastąpiło z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy. Ponadto zdaniem Sądu, organizator odwołując powoda z powołaniem się m. in. na naruszenie prawa dopuścił się naruszenia przepisu art. 15 ust. 6 pkt. 1-5,

który enumeratywnie wymienia w jakich okolicznościach dopuszczalne jest odwołanie dyrektora instytucji kultury powołanego na czas określony przed upływem tego okresu.

Wprawdzie organizator powołał się na naruszenie przepisów prawa przez powoda, jednakże sytuacja ta dotyczyła okresu sprzed nowego powołania, tym bardziej, iż zeznań kolejnego burmistrza wynika, że po nowym powołaniu powód nie naruszył prawa.

Konkludując, podwójny charakter aktu powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury, z jednej strony, przesądza o objęciu go nadzorem wojewody, a w konsekwencji kontrolą sądu administracyjnego, a z drugiej, o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych (sądów pracy). Taką wykładnię potwierdza nowelizacja ustawy, o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 31 sierpnia 2011 r. W obecnym brzmieniu (od 1 stycznia 2012 r.) ust. 7 art. 15 stanowi obecnie, że „w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy”.

W konsekwencji, jeżeli którakolwiek z tych przesłanek nie zostanie zachowana, to w sferze prawa pracy wywołuje to określone konsekwencje, a to takie, że odwołany dyrektor instytucji kultury z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 1 i 15 ust. 6 ustawy może na podstawie art. 15 ust. 7 ustawy w zw. z art. 69 k. p., 45 § 1 k. p. i 47 1 k. p., domagać się odszkodowania. W niniejszej sprawie takie żądanie jest uzasadnione.

Skargę kasacyjną wywiódł pozwany, zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając mu:

- naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przyjęciu, że możliwe było zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda odszkodowania w oparciu o przepis art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 69, 45 § 1 i 47<sup>1</sup> k.p. w sytuacji, gdy samo powołanie na stanowisko dyrektora (...) Centrum Kultury z dnia 20 listopada 2014 r. było czynnością nieważną;

- naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy to jest przepisu art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia w części motywacyjnej zaskarżonego wyroku, na jakiej podstawie Sąd Okręgowy w K. przyjął, że nastąpiło skuteczne powołanie powoda na stanowisko dyrektora instytucji kultury, pomimo że Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza Gminy C. w przedmiocie powołania powoda na to stanowisko oraz jaki wpływ na sytuację prawną stron procesu, w szczególności w zakresie możliwości odwołania ze stanowiska osoby wadliwie na nie powołanej, miała rzeczona nieważność a także, jaki wpływ miała ta nieważność na możliwość pełnienia funkcji dyrektora instytucji kultury w świetle przepisów ustawy dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

Kierując się zgłoszonymi zarzutami, skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji przez oddalenie powództwa. W razie nie uwzględnienia tego wniosku, skarżący postulował uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Sąd drugiej instancji przedstawił motywy swojego rozstrzygnięcia, uważa on, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ma ograniczony wpływ na status pracowniczy powoda. W tym celu powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Oznacza to, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. nie jest trafny, gdyż doszło do wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia wraz z przytoczeniem przepisów prawa.

Bardziej interesująca jest podstawa skargi kasacyjnej odnosząca się do naruszenia prawa materialnego. Pozwany stoi na stanowisku, że w przypadku stwierdzenia nieważności aktu powołującego na stanowisko dyrektora nie znajdują zastosowania przepisy kreujące możliwość zasądzenia na rzecz pracownika odszkodowania z tytułu rozwiązania stosunku pracy. W jego ocenie nie doszło do nawiązania więzi pracowniczej.



Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań, trzeba wskazać, że powołanie powoda nastąpiło w pewnym kontekście prawnym. Staje się on zrozumiały, jeśli weźmie się pod uwagę zmiany wprowadzone ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 207, poz. 1230) - zwanej dalej ustawą nowelizującą. W art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej przewidziano, że dyrektorzy samorządowych instytucji kultury, powołani na te stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na czas nieokreślony, pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie trzech lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Mając na uwadze treść przywołanego przepisu możliwe są trzy sytuacje prawne. Po pierwsze, przyjmując za miarodajną tezę pozwanego, a głoszącą, że zarządzenie Burmistrza z dnia 20 listopada 2015 r. jako nieważne nie wywarło żadnych skutków prawnych, okaże się, iż wypowiedzenie dokonane w dniu 13 stycznia 2015 r. było bezprzedmiotowe, gdyż wcześniej, to jest z dniem 1 stycznia 2015 r. doszło do odwołania powoda z mocy art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej.

Druga koncepcja została zaprezentowana przez Sąd Rejonowy. Polega ona na stwierdzeniu, że w dniu 20 listopada 2014 r. nie doszło do skutecznego powołania powoda, ale do zawarcia umowy o pracę na czas określony. Opcję tę słusznie odrzucił Sąd drugiej instancji. Skoro nie doszło do skutecznego powołania dyrektora samorządowej instytucji kultury na czas określony w myśl art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej, to tym samym do 31 grudnia 2014 r. aktywne było poprzednie powołanie. W tych okolicznościach trudno uznać, że strony miały zamiar i wolę przekształcić stosunek pracy z powołania w terminową umowę o pracę.

Trzecie rozwiązanie polega na przyjęciu, że wtórnie stwierdzona nieważność aktu powołującego nie rzutuje na sytuację prawną pracownika. Koncepcja ta jest wyznawana przez Sąd drugiej instancji. Dodać do tego należy pogląd wyrażony w

wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 r., I PK 200/12, OSNP 2014 nr 2, poz. 19. Zgodnie z nim, odwołanie dyrektora instytucji kultury zostało uregulowane w art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 7 tej ustawy w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 k.p. Oznacza to, że wobec dyrektorów instytucji kultury odwołanie powinno zawierać podanie przyczyny, która podlega ocenie. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie wzmożonej trwałości terminowego stosunku pracy z powołania. W tej sytuacji przyjęcie, że brak jest możliwości weryfikowania wskazanej przyczyny odwołania przez sąd sprawiłoby, iż cel ten zostałby w istocie zniweczony. Możliwe byłoby bowiem w każdym przypadku wskazanie przyczyny niekonkretnej lub nawet czysto fikcyjnej. Zaś w razie sporu sądowego odwołany pracownik byłby pozbawiony jakichkolwiek środków obrony i co za tym idzie możliwości uzyskania dochodzonego roszczenia. Wątek ten ma znaczenie dla rozpoznawanej sprawy. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, że powód po powołaniu z dnia 20 listopada 2014 r. nie naruszył prawa. W tych okolicznościach nie doszło do naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Odwołanie i wypowiedzenie dokonane w dniu 13 stycznia 2015 r. dotknięte jest też wadami formalnymi (obowiązek konsultacji).

Powyższa prezentacja pozwala na uchwycenie niekonsekwencji występującej w stanowisku skarżącego. Skoro w jego ocenie od dnia 1 stycznia 2015 r. powód nie był pracownikiem, to powstaje pytanie dlaczego po tej dacie świadczył pracę. Poza tym, z zapatrywaniem pozwanego nie korespondują jego czyny. Osobie nieposiadającej statusu pracownika nie wręcza się odwołania i wypowiedzenia stosunku pracy. Pomijając tę niekoherentność, skarżący nie zadał sobie trudu aby rozważyć, czy skutek nieważności więzi prawnej może mieć zastosowanie do osoby faktycznie wykonującej obowiązki i traktowanej przez podmioty decyzyjne jako pracownik. W tym zakresie trzeba poczynić kilka uwag.

Prawo pracy, w tym również przepisy regulujące stosunek pracy z powołania, nie posługują się konstrukcją nieważności. Rozwiązanie to podyktowane zostało koniecznością ochrony interesów pracownika, ale również pracodawcy.

W doktrynie prawa wyróżnia się kilka rodzajów wadliwości, jest to nieważność bezwzględna, nieważność względna, bezskuteczność zawieszona oraz bezskuteczność względna. „Nieważność” jest specyficzną sankcją. Polega na niemożliwości zastosowania przymusu ze strony państwa. Oznacza to, że nieważna czynność nie wywołuje skutków prawnych od daty jej dokonania (powstaje *ipso iure* i jest skuteczna *erga omnes*). Bezskuteczność względna charakteryzuje się pełną ważnością i skutecznością dokonanej czynności do czasu, gdy nie nastąpi ubezskutecznienie czynności dotkniętej wadą. W prawie pracy, poza nielicznymi wyjątkami, posłużono się bezskutecznością względną, rezygnując ze skutku w postaci nieważności. Powodem przyjęcia takiego rozwiązania jest przede wszystkim konieczność usankcjonowania następstw działań pracownika lub pracodawcy. Więż pracowniczą cechują obowiązki stron o charakterze ciągłym, które dodatkowo rozłożone są w czasie. W tych okolicznościach postawienie na efekt nieważności wprowadzałoby do zatrudnienia pracowniczego czynnik niepewności.

Mając na uwadze powyższe, trudno uznać stanowisko reprezentowane przez pozwanego za prawidłowe. Nie pozwala ono bowiem wyjaśnić podstawy prawnej wykonywania przez powoda pracy w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 kwietnia 2015 r.

Przedstawione wątpliwości nie są zresztą najistotniejsze. Najważniejsze jest bowiem przesądzenie, czy stwierdzenie przez sąd administracyjny nieważności zarządzenia Burmistrza z dnia 20 grudnia 2014 r. ma wpływ na sytuację prawną powoda.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że powołanie jest czynnością formalnie jednostronną, ale materialnie dwustronną (M. Lewandowicz-Machnikowska, w: *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 358). Oznacza to, że akt organizacyjny wywołuje podwójny skutek. Po pierwsze, powierza stanowisko określonej osobie, a więc nawiązuje więź publicznoprawną, po drugie, stanowi oświadczenie woli pracodawcy o

nawiązaniu stosunku pracy z osobą na stanowisku kierowniczym w jednostce, w której podejmuje ona pracę. W rezultacie dochodzi do powstania dwóch rozłącznych wzorców oceny. Pierwszy pozwala weryfikować powołanie z punktu widzenia prawa publicznego, a drugi, z pozycji prawa pracy (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09, OSNP 2011 nr 1-2, poz. 6; z dnia 13 marca 2009 r., III PK 59/08, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 257; 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, LEX nr 1621336.). Kierując się tym poglądem, można powiedzieć, że z chwilą nawiązania stosunku pracy z mocy prawa powstaje też stosunek ustrojowoprawny między pracownikiem a organem administracji samorządowej, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa.

W rezultacie, akt powołania, z jednej strony, kreuje stosunek organizacyjny (w sferze publicznej powierza osobie fizycznej pełnienie określonej funkcji), a z drugiej kreuje stosunek obligacyjny (w sferze zobowiązaniowej traktowany jest jako oświadczenie woli podmiotu zatrudniającego). Wraz z oświadczeniem woli osoby powoływanej na stanowisko aranżuje stosunek pracy.

Przeważająca obecnie w doktrynie koncepcja zakłada, że stosunek pracy powstały na podstawie powołania, przynależy do grupy tzw. pozaumownych stosunków pracy, który z jednej strony posiada cechy wskazane w art. 22 k.p., uznawane za typowe cechy zobowiązaniowego stosunku pracy, z drugiej zaś, w dużej mierze charakteryzuje się innymi niż wymienione w tym przepisie właściwościami, istotnymi nie tylko ze względu na podstawę jego powstania (por. m.in. T. Liszcz, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 221-252; B.M. Ćwiertniak, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) K.W. Baran, B.M. Ćwiertniak, D. Dörre-Nowak, K. Walczak, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 274-310; J. Stelina, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy*, J. Stelina (red.), Warszawa 2013, s. 229 i n.). Właściwości te w zasadniczy sposób odróżniają stosunek pracy z powołania od umownego stosunku pracy. Pozaumowne stosunki pracy wywołują dwójaki skutek prawny, zarówno w sferze organizacyjnej jak i w sferze prawa pracy (w sferze zobowiązaniowej). Powołanie będąc podstawą nawiązania pozaumownego stosunku pracy, jest więc aktem o podwójnym charakterze.

Z jednej strony powierza określoną funkcję publiczną, prowadząc tym samym w sferze organizacyjnej do powstania stosunku zależności służbowej między osobą powołaną do pełnienia funkcji a organem powołującym. Z drugiej strony, w sferze obligacyjnej, jest aktem prowadzącym do nawiązania stosunku pracy między osobą powołaną a pracodawcą (jednostką organizacyjną, w której ma ona objąć stanowisko). Akt powołania traktowany jest bowiem jako oświadczenie woli podmiotu powołującego, który, w analizowanej płaszczyźnie staje się podmiotem zatrudniającym. Można więc przyjąć, że akt powołania w sferze obligacyjnej jest oświadczeniem woli podmiotu zatrudniającego. Innymi słowy, w zakresie skutku obligacyjnego, akt powołania stanowi oświadczenie woli pracodawcy lub podmiotu działającego w jego imieniu (przedstawiciela pracodawcy) o nawiązaniu stosunku pracy. Natomiast w zakresie skutku organizacyjnego, akt powołania jest aktem poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy, ponieważ ten zostanie zawarty dopiero po wyrażeniu przez kandydata do pracy zgody na objęcie stanowiska, złożonej w postaci oświadczenia woli.

Ocena i analiza każdego elementu składającego się na czynność powołania musi uwzględniać jej swoisty charakter. Jest to bowiem jednostronna czynność organu powołującego, która pociąga za sobą dwa sprzężone skutki prawne, w dwóch odrębnych sferach. Specyfika powołania jako podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia, z jednej strony, polega na ograniczeniu swobody stron wobec bezwzględnie obowiązujących warunków tego zatrudnienia, z drugiej zaś, stanowi połączenie (kombinację) dwóch sprzecznych interesów - indywidualnego i publicznego. W konsekwencji najważniejszą cechą, którą należy przypisać powołaniu stanowiącemu podstawę nawiązania stosunku jest powierzenie danej osobie funkcji publicznej, która to funkcja wypełnia kryterium rodzaju pracy. Po drugie, akt powołania pochodzi od organu powołującego, a nie od pracodawcy. Fakt, że akt powołania nie pochodzi od podmiotu zatrudniającego (pracodawcy), a od organu zewnętrznego, usytuowanego poza jego strukturą, wynika niejako z samej istoty instytucji powołania.

Do wspomnianego dualizmu, również na gruncie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nawiązano w orzecznictwie administracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 kwietnia

2015 r., IV SA/Po 1320/14, LEX nr 1711627). Podkreślono, że powołanie jak i odwołanie dyrektora instytucji kultury jest czynnością prawną o podwójnym charakterze, ponieważ zawiera ona w sobie elementy związane z zawiązaniem stosunku pracy między organizatorem działalności kultury a osobą mającą prowadzić daną jednostkę organizacyjną, a z drugiej strony jest to akt administracyjny podejmowany przez organ wykonawczy gminy, mocą którego rozstrzyga on sprawę z zakresu władztwa publicznego, a tym samym jest aktem z zakresu administracji publicznej. Powołanie to następuje w drodze zarządzenia wójta, burmistrza (prezydenta miasta), i on też wykonuje względem kierownika instytucji kultury funkcje pracodawcy (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 48).

W rezultacie, w orzecznictwie wypracowano jednolite stanowisko, zgodnie z którym wspomniany podwójny charakter aktów powołania na stanowisko dyrektorów, z jednej strony, przesądza o objęciu ich nadzorem władzy publicznej, a w konsekwencji sądu administracyjnego, a z drugiej, o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych (sądów pracy).

Pozostając jeszcze w tym samym nurcie rozważań, należy odwołać się do rozważań Sądu Najwyższego wyrażonych w wyroku z dnia 15 października 2014 r., I PK 43/14, OSNP 2016 nr 3, poz. 30. Wskazano tam, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane są dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym, odwołanie/powołanie, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej podlega reżimowi Kodeksu pracy i jako takie należy do właściwości sądu powszechnego - sądu pracy, dlatego uprawniony do kontroli takiego aktu powołania/odwołania jest sąd pracy, a wyłączona jest kognicja sądu administracyjnego (zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r., II OSK 23/10, LEX nr 597502; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., I OSK 2250/11, LEX nr 1145093 i orzecznictwo sądów administracyjnych powołane w jego uzasadnieniu). Zgodnie z drugim zapatrywaniem, akty powołania na stanowiska dyrektorów (kierowników) gminnych jednostek organizacyjnych mają podwójny charakter, jako akty publicznoprawne i jednocześnie akty wywołujące

skutki w sferze prawa pracy. Dlatego podwójny charakter aktu powołania na stanowisko dyrektora (odwołania ze stanowiska) instytucji kultury z jednej strony, przesądza o objęciu go nadzorem wojewody, a w konsekwencji kontrolą sądu administracyjnego, a z drugiej, o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych - sądów pracy (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 31 stycznia 2012 r., II OSK 2526/11, LEX nr 1113783; 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1295/12; 1 czerwca 2010 r., II OSK 598/10, LEX nr 597716; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2013 r., IV SA/GI 1044/12).

Nie rozstrzygając tej różnicy interpretacyjnej, w przywołanym judykacie Sąd Najwyższy uznał, że zgodność z prawem powołania i odwołania ze stanowiska jako przesłanka roszczeń pracowniczych związanych z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy, może być oceniana na drodze sądowej przed sądem powszechnym - sądem pracy. Świadczy o tym art. 15 ust. 7 ustawy, stanowiący, że w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy. W rezultacie, Sąd Najwyższy argumentował, że sprawa o roszczenia wynikające z wadliwości powołania i odwołania dyrektora ośrodka kultury jest sprawą o roszczenia ze stosunku pracy w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c., a celem postępowania przed sądem powszechnym jest załatwienie sprawy cywilnej mającej początek w akcie organu administracji.

W rozpoznawanej sprawie pogląd ten ma zastosowanie, co sprawia, że podstawa skargi kasacyjnej odwołująca się do art. 15 ust. 7 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest chybiona. Stwierdzenie nieważności Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy w C. wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2015 r. odnosi się do sfery publicznoprawnej powołania, samo w sobie nie powoduje bezpośredniego skutku w relacji pracowniczej. Powód na mocy zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy w C. z dnia 20 listopada 2014 r. został powołany na stanowisko dyrektora (...) Centrum Kultury w C. Na mocy tego aktu uzyskał uprawnienia do kierowania tą instytucją, a jednocześnie na jego podstawie doszło do nawiązania stosunku pracy. Późniejsze (w dniu 30 lipca 2015 r.) stwierdzenie nieważności zarządzenia przez sąd

administracyjny, dokonane po odwołaniu ze stanowiska dyrektora (które miało miejsce w dniu 13 stycznia 2015 r.) nie ma przełożenia na roszczenia dochodzone przez pracownika.

Nieważność aktu kreującego (zarządzenia burmistrza) w prosty sposób nie jest odwzorowywana w relacji pracowniczej. Stwierdzona nieważność może stanowić podstawę do odwołania pracownika, nie można jednak twierdzić, że powstałe i realizowane zatrudnienie dotknięte jest nieważnością. Oznacza to, że do powoda miał zastosowanie art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 15 ust. 7 tej ustawy i art. 70 § 1 k.p. Nie mogło zatem dojść do naruszenia przez Sąd odwoławczy (przez niewłaściwe zastosowanie) art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 69, 45 § 1 i 47<sup>1</sup> k.p.

Do powyższej konkluzji dodać należy, że powołanie dyrektorów instytucji kultury wykazuje daleko idące odrębności. Wynika ono z tego, że ich odwołanie jest możliwe tylko w enumeratywnie wskazanych przypadkach. Wydatnie wzmacnia to gwarancje trwałości ich zatrudnienia, co nie ma miejsca na gruncie rozwiązania zawartego w art. 70 § 1 k.p. O ile stwierdzenie przez sąd administracyjny (inne organy) nieważności aktu powołującego może stanowić skuteczną podstawę odwołania w ramach kompetencji z art. 70 § 1 k.p., o tyle na gruncie art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej konstatacja tego rodzaju jest zawodna. Nie ma bowiem wątpliwości, że przepisy o właściwościach gwarancyjnych nie można interpretować ekstensywnie i wywodzić z przepisu dopuszczalnych przyczyn odwołania w nim niewyrażonych.

Kierując się przedstawionymi racjami, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że skarga kasacyjna jest bezpodstawna, co zgodnie z art. 398<sup>14</sup> k.p.c. skutkuje jej oddaleniem.

r.g.