

**Wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r.**

**II PK 268/04**

**Podstawą nawiązania stosunku pracy z komendantem straży miejskiej nie mogło być powołanie (art. 68 k.p.), a mianowanie mogło być taką podstawą tylko wówczas, gdy przewidywał to statut gminy. Umowny stosunek pracy komendanta straży miejskiej nie przekształcał się z dniem 1 stycznia 1998 r. w stosunek pracy na podstawie powołania.**

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz, Sędziowie SN: Maria Tyszel (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 czerwca 2005 r. sprawy z powództwa Włodzimierza G. przeciwko Burmistrzowi W., Urzędowi Miejskiemu w W. o odszkodowanie, na skutek kasacji strony pozwanej Urzędu Miejskiego w W. od wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Powód Włodzimierz G. z dniem 1 sierpnia 1991 r. został mianowany na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) w związku z § 15 Statutu Straży Miejskiej w W. na stanowisko komendanta Straży Miejskiej w W. Uchwałą [...] z dnia 25 marca 1998 r. Zarząd Gminy w W. powołał powoda na stanowisko Komendanta Straży Miejskiej w W. na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. N 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 7 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. N 123, poz. 779 ze zm.). Burmistrz W. pismem z 27 listopada 2002 r. odwołał powoda ze stanowiska komendanta Straży Miejskiej, wskazując, że pismo to jest

równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

W pozwie przeciwko Burmistrzowi W. i Urzędowi Miejskiemu w W. Włodzimirz G. wnosił o przywrócenie go do pracy ewentualnie o odszkodowanie w wysokości nie niższej od trzymiesięcznego wynagrodzenia.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Ostrowi Mazowieckiej wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2003 r. [...] zasądził od Urzędu Miejskiego w W. na rzecz powoda odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy w kwocie 12.504 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 11 kwietnia 2003 r. do dnia zapłaty, oddalając powództwo o przywrócenie do pracy. Oddalił też w całości powództwo przeciwko Burmistrzowi W. Sąd ten uznał, że powód był zatrudniony w pozwanym Urzędzie na podstawie mianowania, mimo że obowiązujący w dniu 1 sierpnia 1991 r. statut Gminy W. nie przewidywał obsady stanowisk pracy na podstawie mianowania. Sąd wykluczył przy tym możliwość przekształcenia uchwałą zarządu gminy podstawy zatrudnienia powoda z mianowania na powołanie. W ocenie Sądu Rejonowego, skoro ustawa o strażach gminnych nie precyzuje podstawy zatrudniania strażników gminnych, zaś ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie powołania może być zatrudniony jedynie sekretarz i skarbnik gminy, to należy przyjąć, że z powodem zawarto stosunek pracy na podstawie mianowania jako dlań „korzystniejszy”. Stwierdziwszy, że pozwany nie zachował trybu odwołania określonego w art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, gdyż nie uzyskał opinii właściwego wojewódzkiego komendanta policji, Sąd przyznał powodowi odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia na podstawie art. 45 k.p. i art. 47<sup>1</sup> k.p.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Warszawie, wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2004 r. [...] oddalił apelację pozwanego Urzędu Miejskiego w W. Podzielając częściowo jeden z zarzutów apelacji uznał, że Sąd Rejonowy błędnie przyjął, iż doszło do skutecznego mianowania powoda na stanowisko komendanta Straży Miejskiej. Zdaniem Sądu Okręgowego, stosunek pracy na podstawie mianowania jest szczególnym zatrudnieniem, powstającym w oparciu o przepisy szczególne lub przepisy wydane na podstawie art. 298 k.p. W świetle obowiązujących przepisów brak jest podstawy zatrudniania powoda na podstawie mianowania, zaś okoliczności faktyczne sprawy prowadzą do wniosku, że stosunek pracy łączący strony został nawiązany na podstawie umowy o pracę. W ocenie Sądu odwoławczego, to uchybienie nie miało jed-

nak wpływu na treść rozstrzygnięcia i wyrok Sądu pierwszej instancji odpowiada prawu.

Kasację od wyroku Sądu Okręgowego złożył pełnomocnik Urzędu Miejskiego w W., który skarżąc w całości powyższy wyrok, wniósł o jego uchylenie oraz uchylenie poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Rejonowy w Ostrowi Mazowieckiej wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania za wszystkie instancje według norm przepisanych. W kasacji zarzucono: 1) naruszenie art. 56 i art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p. i art. 11 k.p. oraz art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych w związku z art. 68 § 1 k.p., art. 1a i art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, „przez bezzasadne przyjęcie, że podstawę zatrudnienia powoda na stanowisku Komendanta Straży Miejskiej w W. stanowiła umowa o pracę, a nie powołanie przez właściwy organ”, 2) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c., „poprzez błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego, polegającą na dowolnym ustaleniu treści łączącego strony stosunku pracy oraz niewskazanie w uzasadnieniu wyroku dowodów, na podstawie których Sąd dokonał ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia”.

Jako okoliczność uzasadniająca rozpoznanie kasacji, wskazano wystąpienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, polegającego - zdaniem skarżącego - „na ustaleniu kryteriów pozwalających na uznanie, że użyte w przepisach szczególnych określenia „powołuje” i „odwołuje” stanowią przepis odrębny w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. (...), a zwłaszcza, czy przepis art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych jest przepisem, pozwalającym na nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania”. Jako drugą z okoliczności uzasadniających rozpoznanie przedmiotowej kasacji, wskazano potrzebę wykładni przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych wywołującego rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Stosownie do art. 393<sup>11</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach kasacji, a granice te wyznaczają przytoczone w niej podstawy skonkretyzowane zarzutami, ich uzasadnieniem oraz wnioskami. Skoro skarżący oparł kasację na obydwu podstawach przewidzianych w art. 393<sup>1</sup> k.p.c., w pierwszej kolejności ocenie

podlega zasadność zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania.

Wnoszący kasację zarzucił Sądowi drugiej instancji naruszenie art. 233 § 2 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c., „poprzez błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego, polegającą na dowolnym ustaleniu łączącego strony stosunku pracy oraz niewskazanie w uzasadnieniu wyroku dowodów, na podstawie których Sąd dokonał ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia”. Zarzuty te są bezzasadne. Wbrew twierdzeniom skarżącego, Sąd Okręgowy nie naruszył art. 233 § 1 k.p.c. i określonej w nim zasady swobodnej oceny dowodów. Sformułowany w kasacji zarzut jest nie tylko nietrafny, lecz i niezrozumiały, skoro adresatem normy prawnej z art. 233 k.p.c. jest przede wszystkim Sąd pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji, rozpoznający sprawę wskutek apelacji na podstawie materiału zebranego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji i w postępowaniu apelacyjnym, nie stosuje tego przepisu wprost, lecz w sposób odpowiedni z mocy art. 391 § 1 k.p.c., toteż zarzut naruszenia tego przepisu (o czym wielokrotnie wypowiadał się Sąd Najwyższy) dla swej skuteczności musi być połączony z zarzutami skierowanymi bezpośrednio przeciwko Sądowi odwoławczemu (por. postanowienie z dnia 4 października 2002 r., III CKN 584/99, niepublikowane, a także wyrok z 6 czerwca 1997r., II UKN 167/97 - OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 251). Chybiony też jest zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., wskazującego na elementy, jakie winny być zamieszczone w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji. Sąd Najwyższy wielokrotnie i konsekwentnie wyjaśniał, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. z reguły nie usprawiedliwia kasacji, ponieważ wady konstrukcyjne uzasadnienia nie mają na ogół wpływu na treść rozstrzygnięcia (por. wyrok z 1 lipca 1998 r., I PKN 220/99, OSNAPiUS 1999 nr 15, poz.482). W związku z powyższym, skoro przytoczona w kasacji podstawa z art. 393<sup>1</sup> pkt 2 k.p.c. jest nieusprawiedliwiona, to na podstawie art. 393<sup>11</sup> § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami stanowiącymi podstawę faktyczną zaskarżonego orzeczenia.

Odnosząc się do podniesionych w kasacji zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego: art. 56 k.c. i art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p. i art. 11 k.p. oraz art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych w związku z art. 68 § 1 k.p., art. 1a i art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, „przez bezzasadne przyjęcie, że podstawę zatrudnienia powoda na stanowisku Komendanta Straży Miejskiej w W. stanowiła umowa o pracę, a nie powołanie przez

właściwy organ”, uznać je należy za nietrafne. Mylne jest przekonanie skarżącego, że zaskarżony wyrok narusza art. 56 k.c. i art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p. oraz art. 11 k.p. Przepisy te, odnoszące się do zasady swobody nawiązania stosunku pracy, należy rozumieć tak, że nawiązanie każdego stosunku pracy, niezależnie od jego podstawy prawnej, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy. Z okoliczności przedstawionych w kasacji wynika, że ani powód, ani pozwany nie negują faktu istnienia pomiędzy nimi stosunku pracy. Spór między stronami dotyczy jedynie podstawy prawnej jego nawiązania. Zatem kwestią zasadniczą w rozpoznawanej sprawie było ustalenie tej podstawy.

Zauważyć należy, że w chwili zatrudnienia powoda w pozwanym urzędzie obowiązywały przepisy rozdziału 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), w tym ówczesnie obowiązujący art. 24 ust. 1, stanowiący, iż szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień straży miejskich, a także ich strukturę, określał statut straży, nadawany przez burmistrza lub prezydenta miasta w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Straż miejska była jednostką organizacyjną miasta (gminy). Z kolei, art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych w brzmieniu ówczesnie obowiązującym stanowił, że na podstawie mianowania zostawały zatrudniane osoby zajmujące kierownicze i inne stanowiska, określone w statucie gminy. Przepis § 15 statutu Straży Miejskiej w W. przewidywał, iż komendanta Straży Miejskiej „mianuje” burmistrz. Należy wszakże zwrócić uwagę, że w chwili zatrudnienia powoda u pozwanego, ówczesny tymczasowy statut gminy W. nie przewidywał możliwości zatrudnienia komendanta straży na podstawie mianowania, natomiast podstawą takiego zatrudnienia nie mogło być „mianowanie”, przewidziane statutem Straży Miejskiej, gdyż „statut” ten nie był statutem gminy. Także uchwalony 2 marca 2000 r. nowy statut gminy W. nie przewidywał możliwości zatrudnienia komendanta straży na podstawie mianowania. Nie może więc budzić wątpliwości, że powód nie został skutecznie zatrudniony u pozwanego ani na podstawie mianowania, ani na podstawie powołania, przewidzianego w myśl art. 68 k.p. w ówczesnym brzmieniu. Stosownie do art. 68 k.p. w ówczesnym brzmieniu, kierownicy zakładów pracy i ich zastępcy byli zatrudniani na podstawie powołania przez właściwy organ. Komendant Straży nie należał do kategorii kierowników zakładów pracy, bądź ich zastępców, skoro straż miejska była jedynie jednostką organizacyjną gminy i to urząd gminy, a nie straż miejska była zakładem pracy zatrudniającym strażników miejskich. Nie ulega też wątpliwości, że powód w chwili zatrudnienia nabył status pracownika

samorządowego i w związku z tym podlegał reżimowi przewidzianemu w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, której art. 31 ust. 1 jedynie w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie odsyłał do przepisów Kodeksu pracy, natomiast jej art. 2 pkt 2 i 3 (w brzmieniu ówczesnie obowiązującym) stanowił, że pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w jednostkach administracyjnych gminy na podstawie mianowania są osoby zajmujące kierownicze i inne stanowiska określone w statucie gminy, a zatrudnionymi na podstawie powołania są sekretarz gminy i skarbnik gminy (główny księgowy budżetu). Wyliczenie w art. 2 ustawy ma charakter zamknięty, a to oznacza, że inni pracownicy samorządowi, poza wymienionymi w art. 2 pkt 1-3 ustawy, mogli być zatrudnieni tylko na podstawie umowy o pracę. Należy zatem przyjąć, co słusznie uwzględnił Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że strony postępowania łączyła umowa o pracę, niezależnie od okoliczności, iż powód został „mianowany” na stanowisko komendanta straży. Owo „mianowanie” miało charakter oświadczenia woli pracodawcy wyrażającego zamiar zatrudnienia powoda na tym stanowisku, natomiast powód zaakceptował warunki zatrudnienia, poprzez podjęcie pracy w charakterze pracownika - komendanta Straży. Nie ma zatem wątpliwości, że doszło pomiędzy stronami do zgodnego zawarcia umowy o pracę.

Należy podkreślić, iż z dniem 1 stycznia 1998 r. zawarte w ustawie o Policji przepisy stanowiące podstawę powoływania straży miejskich utraciły moc w związku z wejściem w życie ustawy o strażach gminnych, która w art. 7 (w pierwotnym brzmieniu) przewidywała, że strażą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez zarząd gminy po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiej Policji, a przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). Nie ma racji skarżący twierdząc, że użyty w tym przepisie zwrot „powoływany” i „odwoływany” wskazuje na powołanie w rozumieniu art. 68 k.p. jako podstawę nawiązania stosunku pracy z komendantem straży miejskiej. Wypada w tym miejscu zwrócić uwagę na nowelę Kodeksu pracy z 1996 r., zmieniającą treść art. 68 k.p., przez co wykorzystywanie formy powołania jako sposobu nawiązania stosunku pracy uległo znacznemu ograniczeniu, co wielokrotnie podkreślano już w orzecznictwie (por. między innymi uchwałę Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2005, I PZP 11/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 123). Zgodnie ze znowelizowanym po 1996 r. art. 68 ust. 1 k.p., stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Ponieważ ustawa o strażach gminnych od początku

obowiązywania nie przewidywała, ani nie przewiduje formy nawiązywania stosunku pracy ze strażnikami gminnymi, odsyłając w tym względzie do uregulowań ustawy o pracownikach samorządowych, należy przyjąć, że komendant straży miejskiej nie może być zatrudniony na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 k.p., zaś podstawą nawiązania stosunku pracy może być mianowanie, ale tylko wówczas, gdy taką możliwość przewiduje statut gminy. Nie ma racji skarżący kwestionując interpretację Sądu Okręgowego jakoby możliwość zatrudniania na podstawie powołania tylko sekretarza gminy i skarbnika gminy wykluczała możliwość zatrudniania na tej podstawie komendanta straży miejskiej. Skarżący powołuje się przy tym na przepis art. 1a ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się do pracowników jednostek samorządowych, których status prawny określają odrębne przepisy. Wnoszący kasację nie dostrzega, że przepis ten został wprowadzony dopiero z dniem 23 lutego 2000 r. ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136), czyli w trakcie trwania stosunku pracy z powodem, a nadto ustawa o strażach gminnych, ani poprzednio obowiązujące przepisy dotyczące straży gminnych, nie regulowały statusu prawnego i podstaw zatrudniania strażników gminnych, natomiast art. 32 ustawy o strażach gminnych odsyła w sprawach nieuregulowanych w ustawie do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Należy również mieć na uwadze treść art. 38 ust. 1 obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. ustawy o strażach gminnych, stanowiącego, że utworzone przed dniem 1 stycznia 1998 r. straże gminne stają się strażami gminnymi w rozumieniu nowej ustawy. Brak jest tym samym podstaw do uznania, iż istniejący w dniu 1 stycznia 1998 r. stosunek pracy powoda oparty o umowę o pracę przekształcił się w stosunek pracy oparty na powołaniu, skoro ustawodawca w ustawie o strażach gminnych nie zamieścił dodatkowej, szczególnej regulacji, mogącej stanowić podstawę takiej konwersji. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela tym samym w pełni pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2000 r., I PKN 766/99 (OSNAPiUS 2002 nr 5, poz. 104), a wobec jego opublikowania przed wniesieniem rozpatrywanej kasacji, nie widzi potrzeby jego powtarzania. Bez znaczenia jest okoliczność, na którą powołuje się skarżący, iż powołanie powoda nastąpiło nie „z mocy samego prawa”, ale na podstawie uchwały upoważnionego organu - Zarządu Miejskiego w W., nie zakwestionowanej ani przez powoda, ani

przez wojewodę. Uchwała ta nie ma mocy wiążącej ze względu na treść wyżej powołanego art. 38 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, skoro straż gminna istniejąca w dniu 1 stycznia 1998 r. z mocy prawa stała się strażą gminną funkcjonującą na zasadach przewidzianych nową ustawą.

Na marginesie sprawy można zaznaczyć, że skarżący powołując się w okolicznościach uzasadniających rozpoznanie przedmiotowej kasacji na potrzebę wykładni przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, pozostaje w błędnym przekonaniu, iż przepis ten wywołuje rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wbrew twierdzeniu kasacji, w wyroku z dnia 9 lutego 2000 r., I PKN 524/99 (OSNAPiUS 2001 nr 13, poz. 435), Sąd Najwyższy nie wyraził pozytywnego poglądu w kwestii dopuszczalności zatrudniania komendanta straży miejskiej w oparciu o powołanie. Wyrok wydany w tamtej sprawie nie dotyczył sposobu nawiązywania stosunku pracy z komendantem straży miejskiej, lecz odnosił się do innego zagadnienia prawnego. W sprawie tej zajmowano się problemem przesłanek dopuszczalności rozwiązywania stosunku pracy z powołania, zaś problem sposobu nawiązywania stosunku pracy nie został podniesiony w kasacji rozpoznawanej w tamtej sprawie, co przy związaniu Sądu Najwyższego granicami zarzutów kasacyjnych, zgodnie z art. 393<sup>11</sup> § 1 k.p.c., czyniło niedopuszczalnym wypowiedanie się odnośnie tej kwestii.

Mając powyższe na uwadze, wobec braku usprawiedliwionych obydwu podstaw kasacyjnych, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>12</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

=====