

Wyrok z dnia 7 sierpnia 2001 r.

I PKN 578/00

Dopuszczalność dochodzenia roszczeń z tytułu ochrony trwałości stosunku pracy mianowanego pracownika samorządowego, który akt mianowania otrzymał z rąk ojca i zarazem burmistrza, bez spełnienia warunków ubiegania się o dane stanowisko, podlega weryfikacji w świetle zasad współzycia społecznego (art. 8 KP).

Przewodniczący SSN: Józef Iwulski, Sędziowie SN: Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 sierpnia 2001 r. sprawy z powództwa Wojciecha K. i Ilony J. przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy w C. o odszkodowanie i wynagrodzenie, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2000 r. [...]

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

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

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Lubinie wyrokiem z dnia 15 listopada 1999 r. [...] zasądził od pozwanego Urzędu Miasta i Gminy w C. na rzecz powódki Ilony J. kwoty 2.454,60 i 4.909,20 zł oraz na rzecz powoda Wojciecha K. kwoty 2.411,20 i 6.028 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę i wynagrodzenie za okres sześciu miesięcy pozostawania bez pracy. W motywach tego rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy powołał się na poniższe ustalenia faktyczne.

Powód Wojciech K. został w dniu 3 czerwca 1996 r. zatrudniony u strony pozwanej na stanowisku konserwatora na podstawie umowy o pracę na czas nie okre-

ślony. Natomiast w dniu 1 kwietnia 1998 r. powód otrzymał w pozwanym Urzędzie nominację na stanowisko referenta do spraw gospodarczych oraz bhp i złożył ślubowanie. Z kolei powódka Ilona J. była w pozwanym Urzędzie zatrudniona najpierw od dnia 2 stycznia 1998 r. na podstawie bezterminowej umowy o pracę jako inspektor do spraw rolnictwa i ochrony środowiska, po czym w dniu 31 sierpnia 1998 r. uzyskała mianowanie na stanowisko inspektora do spraw ochrony środowiska w referacie rolnictwa, geodezji, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska.

Statut Miasta i Gminy w C., przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 sierpnia 1996 r., nie przewidywał zatrudniania pracowników strony pozwanej na podstawie aktu nominacji. Natomiast regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy C., wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej z dnia 4 czerwca 1997 r. stanowił w § 5 ust.4, że pracownicy Urzędu są zatrudniani na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania i wyboru. Po zmianach wprowadzonych do tego regulaminu uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 1998 r. nie przewidywano już zatrudniania na podstawie aktu nominacji. We wspomnianej uchwale Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 1998 r. postanowiono też o zmianie struktury i redukcji zatrudnienia z 44 do 35,5 etatów. W ramach tych zmian zlikwidowano między innymi stanowisko inspektora do spraw ochrony środowiska oraz referenta do spraw gospodarczych i bhp. Burmistrz Miasta i Gminy C. w dniu 16 listopada 1998 r. rozwiązał zatem z powodem Wojciechem K. stosunek pracy za miesięcznym okresem wypowiedzenia przypadającym na dzień 31 grudnia 1998 r., powołując się w uzasadnieniu na likwidację zajmowanego stanowiska. Pismem z dnia 27 stycznia 1999 r. i ze skutkiem na dzień 27 lutego 1999 r. rozwiązanie takie spotkało też powódkę Ilonę J., przy czym jako przesłankę wskazano okoliczności dotyczące pracodawcy, a polegające na zmniejszeniu zatrudnienia w Urzędzie.

Oboje powodowie twierdzili, że byli mianowanymi pracownikami samorządowymi, więc rozwiązanie ich stosunku pracy powinno nastąpić według przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz.124 ze zm.). Natomiast strona pozwana podniosła zarzut nieważności aktu mianowania ze względu na wydanie go przez nieuprawniony podmiot oraz w odniesieniu do stanowisk nie przewidzianych w statucie gminy do zatrudnienia na podstawie aktu nominacji. Z wnioskiem o unieważnienie wspomnianych aktów strona pozwana wystąpiła nawet do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które uznało jednak, że

jest to sprawa ze stosunku pracy pracowników samorządowych, wobec czego do jej rozpatrzenia właściwy jest zgodnie z art.31 ustawy sąd pracy.

W tym stanie rzeczy Sąd Pracy uznał, że burmistrz pozwanego Urzędu nie jest osobą nieuprawnioną do mianowania jego pracowników. Co prawda statut zainteresowanej gminy nie określił wbrew wymaganiom art.4 ust.1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. osoby lub organu właściwego do nawiązywania w Urzędzie - zgodnie z art.2 pkt 2 ustawy - stosunków pracy na kierowniczych stanowiskach na podstawie mianowania, lecz nie wpływa to zdaniem Sądu na ważność wydanych aktów nominacji. W braku odpowiednich regulacji statutowych organem kompetentnym do mianowania pracowników samorządowych jest właśnie burmistrz, co wynika wprost z przepisów art. 31 i 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 ze zm.), stanowiących, że wójt lub burmistrz organizuje pracę zarządu, kieruje bieżącymi sprawami gminy, a zarząd wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego kierownikiem jest wójt lub burmistrz, wykonujący w stosunku do pracowników urzędu funkcję zwierzchnika służbowego. Pogląd ten potwierdza też przepis art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych w brzmieniu nadanym od 1 stycznia 1999 r. przez ustawę z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz.1126).

Sąd Rejonowy uznał też, że stanowiska obojga powodów nie należały, choć w świetle art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1998 r. powinny należeć, do stanowisk kierowniczych w ogólności, skoro statut zainteresowanej gminy nie dokonywał ich konkretyzacji. Prawo pracy nie reguluje jednak skutków naruszenia przepisów o mianowaniu, wyrażającego się w zatrudnieniu na stanowisku, dla którego nie przewidziano aktu mianowania. Przyjąć więc należy, że mianowanie powodów jest – według przepisu art.18 § 2 KP, stosowanego tu a contrario – ważne, gdyż pozostaje dla nich korzystniejsze, a poza tym nie koliduje z zasadą ryzyka podmiotu zatrudniającego. Pracownik mógłby bowiem skutki wadliwości nawiązania stosunku pracy ponosić tylko z przyczyn przez siebie zawinionych, a takich okoliczności strona pozwana nie wskazała. Powodom jako pracownikom mianowanym przysługiwało zatem zgodnie z art.10 ust.3 i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. prawo do trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, a poza tym, z tytułu ustania zatrudnienia wskutek reorganizacji Urzędu,

prawo do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy.

Apelację od tego orzeczenia, wniesioną przez stronę pozwaną, oddalił Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2000 r. [...]. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Okręgowy przejął ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy i podzielił wyrażone przez ten Sąd oceny prawne.

Kasację od powyższego wyroku wniósł pozwany Urząd, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: „a) art.2 pkt 2, art.4 ust.1 i art.10 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. przez przyjęcie, że powodowie byli pracownikami mianowanymi i że brak zapisów w statucie Miasta i Gminy C. o mianowaniu (przy jednoczesnym zamieszczeniu takiego uregulowania w Regulaminie organizacyjnym Urzędu) pozostawało bez wpływu dla ważności dokonanego przez Burmistrza aktu mianowania oraz art. 9 ust. 2 i art.18 ust.2 k. p., że mianowania te jako korzystne dla powodów pozostają ważne; b) art.8 k. p. w zw. z art.58 k.c. poprzez ustalenie, że mianowanie powodów nie było sprzeczne z normami bezwzględnie obowiązującymi i z zasadami współżycia społecznego i nie było dokonane w celu obejścia prawa w sytuacji, gdy powodowie w sposób nieuprawniony z pominięciem norm i zasad określonych w art.2 ust.2, art.4 ust.1 oraz art.3 ust. 2 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych skorzystali z przywilejów mianowania tylko dlatego, że jeden z nich był synem burmistrza, a drugą osobą do której burmistrz miał zaufanie”. Na tej podstawie skarżący Urząd domagał się zmiany zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa, względnie uchylenia kwestionowanego rozstrzygnięcia i przekazania sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, przy uwzględnieniu kosztów procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi podniesiono między innymi, że z aktu mianowania skorzystali powodowie nie spełniający ustawowych kryteriów i powiązani z burmistrzem rodzinnie (dla powoda Wojciecha K., syna burmistrza, utworzone zostało poza schematem organizacyjnym Urzędu nowe stanowisko pracy) lub emocjonalnie oraz w sytuacji, gdy pozostali pracownicy pomimo posiadania wymaganych kwalifikacji i długoletniego stażu pracy zostali przy mianowaniu pominięci. Nieprawidłowe było też wskazanie podstawy prawnej aktów mianowania, których nie konsultowano ponadto z bezpośrednimi przełożonymi oraz nie poprzedzono zapytaniem o karalność. Mianowanie powodów nastąpiło więc nie tylko z naruszeniem prawa, ale również z rażącym pogwałceniem

zasad współzycia społecznego, powodując szkodę w budżecie gminy, bezpodstawnie zobowiązanej do wypłaty wynagrodzenia za dłuższy okres wypowiedzenia oraz za sześciomiesięczne pozostawanie bez pracy. Żądanie powodów podlegało zatem oddaleniu również na podstawie art. 8 KP w związku z art. 58 KC.

Odpowiedzi na kasację udzieliła powódka Ilona J., nie zgadzając się z jej zarzutami i podnosząc w szczególności, że każda sprawa powinna być rozpatrywana indywidualnie, więc ma nadzieję, iż połączenie jej żądania ze sprawą Wojciecha K., na co nie wyrażała zgody, ułatwiło Sądowi Rejonowemu jego pracę i nie miało służyć innym celom.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawy przedmiotowej kasacji są usprawiedliwione o tyle, o ile skarżący Urząd zarzucił Sądowi Okręgowemu zaniechanie oceny dopuszczalności dochodzenia roszczeń obojga powodów ze względu na klauzulę generalną z art.8 KP, a konkretnie przez pryzmat zgodności tych żądań z zasadami współzycia społecznego. Chodzi tu w szczególności o żądanie powoda Wojciecha K., który uprzywilejowany status mianowanego pracownika samorządowego, korzystającego ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, uzyskał z rąk ojca, będącego w owym czasie Burmistrzem Miasta i Gminy C. Co prawda stosunki pokrewieństwa między powodem a Burmistrzem nie stały się przedmiotem ustaleń Sądów obu instancji, lecz stanowiły między stronami fakt niesporny, konsekwentnie podnoszony przez pozwany Urząd. Tymczasem fakt ten ma w okolicznościach sprawy niewątpliwą doniosłość co najmniej na płaszczyźnie zasad współzycia społecznego, z którymi koliduje nepotyzm, rozumiany jako „faworyzowanie krewnych przy obsadzaniu wysokich stanowisk i rozdawaniu godności przez osoby wpływowe” (por. Słownik języka polskiego, t. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996 r., s.297). Tak pojęty nepotyzm może się przejawiać również w faworyzowaniu syna przy mianowaniu na kierownicze (według intencji ustawodawcy) stanowisko w urzędzie administracji samorządowej, zwłaszcza gdy owo faworyzowanie nie ogranicza się do zapewnienia „przywileju pierwszeństwa” przed innymi równorzędnymi kandydatami i oznacza traktowanie dziecka jako kandydata jedynego, a ponadto nie muszącego spełnić żadnych wymagań określonych w ustawie lub statucie.

Co się natomiast tyczy powódki Ilony J., to zasadność jej roszczeń będzie można w świetle zasad współżycia społecznego ocenić dopiero po rozszyfrowaniu przez Sąd Okręgowy sensu wypowiedzi byłego Burmistrza Miasta i Gminy C., który przed Sądem pierwszej instancji mówił o szczególnym zaufaniu wobec tej pracownicy. Kategoria ta jest bowiem sama przez się wieloznaczna, a cóż dopiero wtedy, gdy ma – jak w niniejszej sprawie – zastąpić ustawowe czy statutowe przesłanki ubiegania się o wydanie aktu nominacji.

W uzupełnieniu dotychczasowych wywodów należy podkreślić, że więzy pokrewieństwa i powinowactwa mają przy zatrudnianiu pracowników samorządowych również ustawową doniosłość. Wynika to z przepisu art.6 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz.124 ze zm.), który stanowi, że małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia nie mogą być zatrudnieni w urzędzie gminy lub w innych jednostkach administracyjnych wymienionych w art.1 ustawy, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Cytowany zakaz odnosi się zarówno do stosunków pracy, które miałyby zostać dopiero zawarte, jak też do zatrudnień już istniejących, jeżeli kontynuacja danego zatrudnienia stałaby się dla jednej z zainteresowanych osób niedopuszczalna wskutek zawarcia związku małżeńskiego czy powstania stosunku adopcji. Zaistnienie drugiej z tych sytuacji należałoby traktować jako zdarzenie aktualizujące nakaz rozwiązania stosunku pracy, choćby nawet jego trwałość podlegałaby szczególnej ochronie. Natomiast w pierwszej sytuacji nie powinno w ogóle dochodzić do nawiązania stosunku pracy, co przynajmniej w odniesieniu do nepotyzmu uprawianego z naruszeniem ustawowo-statutowych warunków dopuszczalności zatrudnienia na podstawie aktu mianowania, trzeba by traktować jako dyrektywę restrykcyjnej wykładni zasady uprzywilejowania (art.18 § 2 KP), tzn. w kierunku sprzeciwiającym się uznaniu ważności takiego zatrudnienia ze względu na jego korzystność dla krewnego czy powinowatego. W takiej ewentualnie sytuacji w grę wchodzi potraktowanie zatrudnienia jako nieważnego (art.58 § 1 KC). Natomiast ważność czynności dotkniętej nepotyzmem skrywanym za argumentem o spełnieniu przez protegowanego członka rodziny formalnych przesłanek zatrudnienia, czy też argumentem o istnieniu jedynie „pośrednich” zależności służbowych, trzeba by oceniać przez pryzmat zgodności z zasadami współżycia społecznego (art.58 § 2 KC). Prawo pracy nie

może bowiem chronić nepotyzmu i musi promować zasadę równego dostępu do zatrudnienia w sferze publicznej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art.393¹³ § 1 KPC orzekł, jak w sentencji.

=====