

**Wyrok z dnia 23 listopada 2004 r.**

**I PK 35/04**

**Mianowanie pracownika samorządowego jest czynnością prawną z zakresu prawa pracy, do której nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.**

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Krystyna Bednarczyk, Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 listopada 2004 r. sprawy z powództwa Barbary K. przeciwko Zarządowi Cmentarzy Komunalnych w K. o przywrócenie do pracy, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 18 listopada 2003 r. [...]

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

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

Wyrokiem z dnia 18 listopada 2003 r. Sąd Okręgowy w Krakowie po rozpoznaniu sprawy z powództwa Barbary K. przeciwko Zarządowi Cmentarzy Komunalnych w K. oddalił apelację strony pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie - Sądu Pracy z dnia 19 maja 2003 r., którym Sąd ten przywrócił powódkę do pracy u strony pozwanej. Sąd pierwszej instancji ustalił, że powódka była zatrudniona u strony pozwanej na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, początkowo na stanowisku starszego inspektora. W dniu 22 września 2000 r. dyrektor strony pozwanej mianował powódkę na stanowisko kierownika działu księgowo-ekonomicznego. Od dnia 18 marca 2002 r. powierzono powódce obowiązki głównego księgowego. W dniu 29 listopada 2002 r. strona pozwana rozwiązała z powódką umowę o pracę bez wypowied-

dzenia, jako przyczynę wskazując wyczerpanie zasiłku chorobowego (180 dni). Powódka pozostawała na zwolnieniu chorobowym przez 180 dni, które upłynęły dnia 19 listopada 2002 r.; nie była nieobecna w pracy przez okres dłuższy niż rok. Pozwany Zarząd Cmentarzy Komunalnych w K. jako zakład budżetowy działał w oparciu o statut uchwalony przez Zarząd Miasta K. Uchwałą Zarządu Miasta z dnia 12 października 1998 r. dyrektor Zarządu Cmentarzy Komunalnych uzyskał prawo do samodzielnego nawiązywania stosunków pracy z zastępcami dyrektora oraz z głównym księgowym na podstawie umów o pracę lub aktów mianowania. Prawo to dyrektor w swym zarządzeniu z dnia 17 marca 2000 r. (regulaminie) określił w ten sposób, że nawiązuje stosunki pracy ze swoimi zastępcami na podstawie mianowania lub umowy o pracę, zaś pozostałych pracowników zatrudnia na podstawie umowy o pracę.

Sąd pierwszej instancji uznał, że powódka miała status mianowanego pracownika samorządowego oraz że podstawę jej stosunku pracy stanowiła decyzja administracyjna, która podlega przepisom Kodeksu pracy ale mimo to nie traci swego charakteru aktu prawa administracyjnego. Oznacza to, że podlega ona także przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie procedury stwierdzenia nieważności. Z tego powodu, przyjmując, że odpowiednia procedura administracyjna nie została zastosowana, Sąd uznał w tym przedmiocie swą niekompetencję, to jest przyjął, że ważność mianowania nie podlega badaniu przez sąd powszechny. Jeżeli powódkę i stronę pozwaną łączył stosunek pracy powstały w oparciu o akt mianowania, a akt ten nie został wzruszony, to brak było podstaw do stosowania w zakresie rozwiązania z powódką stosunku pracy przepisów Kodeksu pracy, natomiast do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym stosuje się art. 14 ustawy o pracownikach samorządowych.

W apelacji strona pozwana zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi: 1. błędną ocenę, że stosunek pracy powódki jest stosunkiem pracy na podstawie mianowania, opartym na decyzji administracyjnej, 2. naruszenie przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, w szczególności art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 3 przez ich błędną wykładnię, 3. błędną ocenę aktu mianowania powódki przez zastosowanie analogii do przepisów regulujących stosunki pracy pracowników mianowanych na podstawie innych ustaw.

Sąd Okręgowy w Krakowie uznał apelację strony pozwanej za bezzasadną i na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił ją. W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy

prawidłowo wziął pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne ujawnione w toku postępowania, a następnie wywiódł z nich właściwe i należycie uzasadnione wnioski. Mianowanie stanowi podstawę nawiązania stosunku pracy w tzw. aparacie publicznym. Ma ono charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 104 k.p.a.), a jeżeli tak, to sąd powszechny nie ma kompetencji do kontroli decyzji administracyjnych, ale jest nimi związany. Taka sytuacja ma miejsce do momentu, kiedy właściwy organ administracji publicznej nie uchyli, nie zmieni lub też nie stwierdzi nieważności decyzji administracyjnej w trybie odpowiednich przepisów k.p.a. Nie jest możliwe uchylenie się od skutków takiej decyzji przez jednostronne oświadczenie woli z powołaniem się na przepisy Kodeksu cywilnego (art. 58 k.c.).

Zdaniem Sądu drugiej instancji, wykładnia przepisów ustawy o pracownikach samorządowych została dokonana w sposób autonomiczny i niezależny od innych regulacji prawnych, a konieczność stosowania przepisów k.p.a. do aktu mianowania, Sąd Rejonowy wywiódł właśnie z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, a nie z ustawy o pracownikach państwowych. Podzielając ocenę prawną wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Okręgowy stwierdził, że powódka posiadająca status pracownika samorządowego mianowanego podlegała regulacji przewidzianej w art. 14 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. W takiej sytuacji rozwiązanie z nią stosunku pracy bez wypowiedzenia przed upływem roku nieobecności w pracy spowodowanej chorobą uznać należało za niezgodne z prawem i uzasadniające przywrócenie powódki do pracy.

Od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie kasację złożyła strona pozwana, która wniosła o jego uchylenie w całości oraz o uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych prawem. Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 2 pkt 2, art. 14 ust. 2 oraz art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, a także niewłaściwe zastosowanie art. 104 k.p.a., co w konsekwencji doprowadziło do mylnego, zdaniem skarżącego wniosku, że akt mianowania ma charakter decyzji administracyjnej. Zdaniem skarżącego, powódka nie była pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie mianowania. Akt mianowania był od początku nieważny, co na podstawie art. 58 k.c. w związku z art. 300 k.p. stwierdził dyrektor ZCK w piśmie z dnia 27 listopada 2002 r. Sąd zaś błędnie

uznał, że akt mianowania jako decyzja administracyjna nie może być unieważniony na podstawie powołanych wyżej przepisów. Według skarżącego, akt mianowania jako jedna z form zatrudnienia powinien być oceniany z punktu widzenia przepisów Kodeksu pracy i Kodeksu cywilnego, co w konsekwencji powoduje, że pełną kompetencję w zakresie oceny tego aktu posiada sąd powszechny. Według skarżącego, z ustawy o pracownikach samorządowych nie wynika, aby traktować akt mianowania pracownika samorządowego jako decyzję administracyjną podlegającą przepisom k.p.a. Skarżący zarzucił błędną interpretację art. 14 ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż jego zdaniem w sytuacji, gdy istniały podstawy prawne do unieważnienia aktu mianowania, powódka podlegała regulacji zawartej w art. 53 k.p. i istniała możliwość rozwiązania z nią stosunku pracy bez wypowiedzenia z powodu niezdolności do pracy trwającej dłużej niż okres pobierania wynagrodzenia i zasiłku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powódka w czasie zatrudnienia jej przez stronę pozwaną na podstawie umowy o pracę uzyskała w dniu 22 września 2000 r. od dyrektora pozwanego mianowanie na stanowisko kierownika działu księgowo-ekonomicznego. Wyjaśnienie skutków prawnych tego mianowania stanowi centralny problem sprawy. Strona pozwana nie uważała się bowiem za związaną przedmiotowym mianowaniem, twierdząc, że ze względu na jego wadliwość, źródłem zatrudnienia powódki pozostawała umowa o pracę oraz że powódka nie uzyskała statusu pracownika samorządowego mianowanego. Powódka natomiast dochodzone w sprawie roszczenia wywodziła z naruszenia przez pracodawcę przepisów określających w sposób szczególny warunki rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym. W zaskarżonym kasacją wyroku, Sąd Okręgowy uchylił się od rozpoznania podstawowej kwestii sprawy, przyjmując, że mianowanie powódki na stanowisko kierownika działu księgowo-ekonomicznego stanowiło decyzję administracyjną podlegającą rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzją administracyjną tak rozumianą Sąd uznał się związany bez możliwości rozpatrzenia zarzutów co do jej nieważności, czy ograniczonej skuteczności prawnej.

Powyższe założenia zaskarżonego wyroku są nieprawidłowe. Zakładając, że akt mianowania pracownika samorządowego stanowi decyzję administracyjną, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, Sąd Okręgo-

wy, nie mając do tego podstawy, zastosował instytucje prawa administracyjnego właściwe dla stosunków administracyjnoprawnych. Nie mając do tego podstawy, Sąd Okręgowy potraktował akt mianowania, o którym jest mowa w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych (por. zwłaszcza art. 2 pkt 2 i art. 4a) tak jak mianowania (nominacje) funkcjonariuszy tzw. służb zmilitaryzowanych (policjantów, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy służby więziennej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). O ile jednak funkcjonariusze ci nie są pracownikami, a ich status prawny wynika ze stosunków służbowych należących do stosunków administracyjnoprawnych, to nie ulega wątpliwości, że pracownicy samorządowi, także ci z nich, którzy zostali zatrudnieni na podstawie mianowania (por. art. 1 i art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych) są podmiotami stosunków pracy. W rozpatrywanej sprawie nie mamy więc do czynienia ze stosunkiem administracyjnoprawnym, dla ukształtowania którego właściwe byłyby między innymi przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale ze stosunkiem pracy na podstawie mianowania w rozumieniu prawa pracy, tak jak to ujmuje art. 76 Kodeksu pracy. Odniesieniem normatywnym dla tych stosunków jest w pierwszym rzędzie ustawa o pracownikach samorządowych, a w zakresie w niej nieuregulowanym - przepisy prawa pracy, przede wszystkim przepisy Kodeksu pracy (por. art. 5 k.p. oraz art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych).

Jeżeli zatem zatrudnienie pracowników samorządowych następuje w ramach stosunku pracy i jeżeli w ustawie określającej status prawny tych pracowników nie ma żadnego odesłania do przepisów prawa administracyjnego, to sięganie do procedury administracyjnej nie jest dopuszczalne. Kwestię tę określa powołany art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych, który w ustępie pierwszym nakazuje w sprawach nieuregulowanych stosować odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, a w ustępie drugim rozstrzyganie sporów ze stosunku pracy pracowników samorządowych powierza sądom pracy. Z tego ostatniego przepisu wyraźnie wynika właściwość sądu pracy, który - zupełnie inaczej niż to przyjął Sąd Okręgowy - zobowiązany jest do rozpoznania sporu na podstawie materialnoprawnych przepisów z zakresu prawa pracy, w postępowaniu określonym przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Wobec spornego problemu dotyczącego zgodności (niezgodności) z prawem aktu mianowania będącego czynnością prawną z zakresu prawa pracy, a nie decyzją administracyjną, do Sądu należy rozpoznanie i rozstrzygnięcie tego sporu jako przesłanki orzeczenia co do dochodzonych przez powódkę roszczeń. Wchodzące w ra-

chubę zastosowanie przepisów prawa pracy powinno uwzględniać, jeżeli zajdzie taka potrzeba, także zastosowanie art. 300 k.p. przewidującego odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego (np. art. 56 czy art. 58 § 3 k.c.).

Z powyższych przyczyn uznając, że kasacja zawiera usprawiedliwioną podstawę, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c.

=====