

Aneta Giedrewicz-Niewińska

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

a.niewinska@uwb.edu.pl

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0780-192X>

Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym a regulacje kodeksu pracy

Appointment as the Basis for Establishing an Employment Relationship in Local Government and the Regulations of the Labor Code

Abstract: The subject of the article is the assessment of the legal situation of employees with whom an employment relationship has been established on the basis of appointment in selected local government units. In particular, the considerations apply to people employed in council offices (*poviat starosty*), marshals' offices and local government cultural institutions. The legal situation of the above-mentioned persons is shaped by specific and common provisions. According to the author of the article, the tendency of the legislator not to take into account the code-based employment relationship model when creating a special regulation is more and more clearly visible.

Keywords: appointment, employment relationship, local government

Słowa kluczowe: powołanie, stosunek pracy, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹ w art. 4 przewiduje nawiązanie stosunku pracy z zastępcą wójta (burmistrza i prezydenta miasta) oraz ze skarbnikiem gminy (powiatu, województwa) na podstawie powołania².

Na wstępie należy się zastanowić, czy instytucja powołania ma zastosowanie w jednostkach samorządowych jedynie na wymienionych stanowiskach. Z art. 3

1 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202, dalej jako „ustawa o pracownikach samorządowych”.

2 W dalszej części opracowania przez użycie terminu „wójt” rozumiem także burmistrza i prezydenta miasta, zaś przez użycie terminu „skarbnik gminy” – skarbnika powiatu i województwa.

ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że jej przepisów nie stosuje się do wymienionych w tej ustawie pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, bowiem ich status prawny określają odrębne przepisy³. Po pierwsze, prowadzi to do wniosku, że przepisy tej ustawy stosuje się do osób zatrudnionych u pracodawców samorządowych w przypadku wyraźnego odesłania określonego w odrębnych przepisach. Po drugie, niekiedy do niestosowania przepisów pragmatyki samorządowej może dojść na podstawie przepisów szczególnych, niekoniecznie wprost (bezpośrednio) wyłączających tę ustawę.

Oznacza to, że zakres podmiotowy stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania w jednostkach samorządowych jest szerszy niż wskazany w art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, obejmując także inne przypadki osób zatrudnionych u pracodawców samorządowych. Warto jednak już na wstępie podkreślić, że określenie, jakie konkretnie podmioty są jednostkami samorządowymi, nadal wywołuje kontrowersje⁴. W przedstawionych rozważaniach, ze względu na ich ograniczone ramy, skupię się zatem na omówieniu jedynie wybranych przykładów jednostek samorządowych, w których zastosowanie ma instytucja powołania. W szczególności będzie to urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski oraz samorządowe instytucje kultury.

Ocena sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych na podstawie powołania w samorządzie terytorialnym wymaga sięgnięcia do przepisów szczególnych i przepisów powszechnych. W praktyce powoduje to liczne problemy. Źródłem kontrowersji są niejasne relacje między uregulowaniami prawa szczególnego a prawa powszechnego⁵. Niekiedy przepisy szczególne wydają się tworzone w oderwaniu od prawa powszechnego. Wątpliwości wywołuje wówczas stosowanie obu grup przepisów do stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania w samorządzie terytorialnym.

1. Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w świetle kodeksu pracy

Instytucja powołania uregulowana w kodeksie pracy posiada pewne charakterystyczne cechy. Ogólnie rzecz ujmując, unormowania kodeksu pracy w zakresie powołania oparte zostały na dwóch rodzajach rozwiązań.

Z jednej strony regulacje prawne, które znalazły się w kodeksie pracy, umożliwiają określenie specyfiki konstrukcji powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Można by stwierdzić, że pojawienie się powołania w kodeksie pracy przyczyni-

3 Szerzej na temat terminu „przepisy odrębne” zob. m.in. B. Cudowski, *Szczególne i odrębne przepisy prawa pracy*, (w:) L. Florek (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*, Warszawa 2016.

4 Szerzej m.in. J. Szmit, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3, s. 7 i 8.

5 Szerzej L. Florek (red.), *Powszechne...*, *op. cit.*, Warszawa 2016.

niło się do jego precyzyjniejszego ukształtowania⁶. Z drugiej strony powołanie na stanowisko jest kształtowane przez przepisy szczególne.

W pierwszej kolejności charakter przepisów szczególnych mają przepisy kodeksu pracy odnoszące się do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania⁷. Przepisy te mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi (powszechnie obowiązującymi), zawartymi w dalszych oddziałach kodeksu pracy. Potwierdza tę tezę także treść art. 70–72 k.p., określających szczególne zasady odwołania ze stanowiska oraz ochrony szczególnej pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. Ponadto wyraża tę myśl również art. 69 k.p., w którym przewiduje się stosowanie do stosunku pracy z powołania przepisów dotyczących umowy o pracę na czas nieokreślony, jednak tylko w zakresie nieuregulowanym w odmienny sposób w unormowaniach kodeksowych odnoszących się do tego stosunku pracy.

W regulacji kodeksowej w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania znajduje się także odesłanie do przepisów umiejscowionych w szczególnych, wobec kodeksu pracy, aktach normatywnych. Regulowany w sposób szczególny może być okres, na jaki nawiązuje się stosunek pracy na podstawie powołania (art. 68 k.p.), obowiązek przeprowadzenia konkursu (68¹ k.p.) oraz termin nawiązania stosunku pracy z powołania (art. 68² k.p.).

Podstawowe znaczenie dla nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania mają przepisy odrębne (art. 68 § 1 k.p.). Należy zauważyć, że sposób rozumienia terminu „przepis odrębny”, użytego w wymienionym artykule, ewoluował⁸. Obecnie wyrażane jest stanowisko, w myśl którego chodzi tutaj o akt rangi ustawy (ustawę lub akt wykonawczy do niej, wydany w granicach ustawowego upoważnienia)⁹. Pomimo to art. 68 § 1 k.p. nadal wywołuje szereg wątpliwości. Pojawiają się one w związku z treścią przepisów odrębnych, które w sposób niejasny określają stanowiska, na których nawiązuje się stosunek pracy na podstawie powołania. Powstaje wówczas problem „powołania pozornego”¹⁰. Akt powołania prowadzi wówczas do powierzenia

6 W. Sanetra, Powołanie na stanowisko – instrument polityki (polityki partyjnej) czy polityki zatrudnienia?, (w:) W. Czaplinski (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 751–752.

7 Tak też J. Kruszevska, Uprawnienia i roszczenia pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, „Palestra” 1981, nr 2, s. 44; M. Muszalski, Instytucja powołania na stanowisko w prawie pracy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 11, s. 29.

8 Szerzej zob. m.in. M. Włodarczyk, (w:) K.W. Baran (red.), System prawa pracy, t. IV: Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy, Warszawa 2017, s. 135 i n.

9 Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, niepubl.; uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04, OSP 2005, z. 11, poz. 135 z glosą A. Dubowik, OSP 2005, z. 11, poz. 135 oraz z glosą J. Steliny, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 4, s. 117–124 oraz z glosą A. Rzeteckiej-Gil, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 11, s. 605–607.

10 Zob. m.in. R. Borek-Buchajczuk, Powołanie niewłaściwe, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 1, s. 28–33; P. Kłosiewicz, Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne,

jedynie funkcji – bez nawiązania stosunku pracy – albo do nawiązania stosunku pracy na innej podstawie.

W konsekwencji kwestia zakresu podmiotowego stosunku pracy z powołania jest wciąż aktualna i nadal stanowi przedmiot rozstrzygnięć sądów.

Istotne w rozstrzygnięciu, kiedy powołanie prowadzi do nawiązania stosunku pracy, wydaje się ustalenie elementów należących do istoty tego stosunku pracy.

Wśród istotnych cech stosunku pracy z powołania uregulowanych w kodeksie pracy niekiedy w literaturze wskazuje się sposób nawiązania tego stosunku. Zauważa się, że na całość instytucji powołania składa się skutek, jaki wywołuje powołanie zarówno w sferze prawa administracyjnego (ustrojowego), jak i prawa pracy (podwójny skutek aktu powołania)¹¹. Po pierwsze, prowadzi to do wniosku, że cofnięcie uprawnień do wykonywania funkcji powierzonej w drodze powołania wpływa na kwestię trwałości stosunku pracy, po drugie, że konieczność powierzenia stanowiska prowadzi do nawiązania tego stosunku pracy przy pracach posiadających określone prawem prerogatywy. Innymi słowy, ten stosunek pracy nie dotyczy pracy fizycznej, a raczej jest przeznaczony do pracy o charakterze kierowniczym. Jako istotną cechę powołania przyjmuje się także to, że do nawiązania stosunku pracy na tej podstawie nie jest potrzebne podejmowanie dodatkowych czynności prawnych, np. zawieranie dodatkowej umowy warunkującej nawiązanie stosunku pracy z powołania.

Prezentowane jest także stanowisko, w myśl którego zasadniczy sens instytucji powołania nie wyraża się w sposobie nawiązania tego stosunku pracy. Wskazuje się, że najistotniejszym elementem konstrukcji powołania uregulowanego w kodeksie pracy jest możliwość rozwiązania tego stosunku pracy w drodze odwołania ze stanowiska w każdym czasie¹². Przewidziana w kodeksie pracy fragmentaryczna ochrona szczególna pozwala na odwołanie pracownika z zajmowanego stanowiska i tylko w niewielkim stopniu utrudnia rozwiązanie stosunku pracy¹³. Istotne przy tym jest, że odwołanie to nie wymaga uzasadnienia, zaś odwołanemu pracownikowi nie przysługuje roszczenie o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne i roszczenie o przywrócenie do pracy. Wyłączony jest również udział związków zawodowych w sferze ustania tego zatrudnienia. Ujęta w ten sposób instytucja powołania charakteryzuje

„Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 994 i n.; wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 marca 2020 r., III SA/Lu 686/19, Legalis nr 2334568.

11 Zob. m.in. L. Florek, Instytucja powołania przewidziana w ustawie o pracownikach rad narodowych, „Palestra” 1971, nr 2, s. 40. W. Muszalski twierdzi, że obecność elementów: nadania powołanemu określonego stanowiska oraz powstanie stosunku pracy były przyczyną wyodrębnienia powołania; zob. W. Muszalski, Instytucja..., *op. cit.*, s. 30.

12 W. Sanetra, Powołanie..., *op. cit.*, s. 750.

13 E. Mazurczak-Jasińska, Kodeksowa ochrona szczególna stosunku pracy powstałego na podstawie powołania, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 117, s. 47 i n.

się ograniczeniem tradycyjnego mechanizmu prawa pracy, jakim jest ochrona trwałości zatrudnienia.

2. Powołanie w samorządzie terytorialnym

Jak wyżej wskazano, przepisy kodeksu pracy nie określają w pełni sposobu funkcjonowania omawianego stosunku pracy. Stąd niezbędne jest, w celu omówienia charakteru prawnego powołania, sięgnięcie do unormowań zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w samorządowych ustawach ustrojowych¹⁴. W świetle przedstawionych powyżej charakterystycznych cech powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy pojawiają się wątpliwości w zakresie spójności z regulacjami zawartymi w przepisach odnoszących się do jednostek samorządowych.

Z art. 68 § 1¹ k.p., wynika, że zasadą jest nawiązanie stosunku pracy z powołania na czas nieokreślony, chyba że na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony. Jednym z zagadnień, wobec którego wciąż prezentowane są rozbieżne stanowiska, jest ustalenie, czy w odniesieniu do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) istnieje przepis szczególny, który przewiduje powołanie na to stanowisko na czas określony.

W literaturze prezentowane jest obecnie stanowisko, zgodnie z którym art. 43b ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi przepis szczególny. Wynika z tego artykułu, że wygaśnięcie stosunku pracy wójta jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Na podstawie tego przepisu wskazuje się, że okres zatrudnienia zastępcy wójta nie może przekraczać czasu sprawowania mandatu przez wójta¹⁵. Regulacja powyżej cytowana została dodana do ustawy o pracownikach samorządowych w 2011 r.¹⁶ w związku z potrzebą uregulowania zmian wprowadzanych w podziale terytorialnym na poziomie gmin z inicjatywy mieszkańców¹⁷. Znajduje się ona w rozdziale 4a zatytułowanym „Zmiany w podziale terytorialnym państwa”, który dotyczy stosunków pracy pracowników samorządowych w sytuacji utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego w wyniku połączenia jednostek¹⁸. Z umiejscowienia art. 43b ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych można za-

14 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668.

15 M. Włodarczyk, (w:) System ..., *op. cit.*, s. 151.

16 Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011 r. Nr 134, poz. 777.

17 A. Rycak, (w:) M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 323.

18 M. Wujczyk, Status pracowników samorządowych w razie utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego – rozważania na tle art. 43a–43c ustawy o pracownikach samorządowych, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 97.

tem jedynie wnioskować, że wprowadza on zatrudnienie zastępcy wójta na czas określony w przypadku tworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego.

Wątpliwości wywołuje również treść art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego po upływie kadencji wójta zastępca wójta pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta. Rozstrzygnięcia wymaga, czy jest to przepis szczególny, o którym mowa w art. 68 § 1¹ k.p. Z orzecznictwa wynika, że przepisem szczególnym jest przepis, którego treść w sposób niewątpliwy wskazuje albo podstawę nawiązania stosunku pracy w postaci powołania, albo – w przypadku powołania na czas określony – jednoznacznie upoważnia do nawiązania tak skonstruowanego stosunku pracy¹⁹. Zdaniem Sądu art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter międzykadencyjny, ustrojowy, zapobiegający nieobsadzeniu stanowiska zastępcy wójta do czasu wyboru nowego zastępcy²⁰. Odnosi się jedynie do publicznoprawnego aspektu funkcji zastępcy wójta. W związku z powyższym w orzecznictwie przyjęto, że art. 29 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie określa terminu zakończenia stosunku pracy, a zatem nie jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 68 § 1¹ k.p. Prowadzić to może do wniosku, że stosunek pracy zastępcy wójta nawiązywany jest na czas nieokreślony i może trwać także po zakończeniu kadencji wójta.

Trudności w jednoznacznym zaakceptowaniu powyższego stanowiska może wywoływać tryb powołania i odwołania zastępcy wójta w drodze zarządzenia wójta (art. 26a ustawy o samorządzie gminnym). Podstawą tego trybu jest istnienie relacji opartej na zaufaniu i dobrej współpracy oraz umocowanie płynące z mandatu uzyskanego przez wójta. W związku z tym zauważa się, że status zastępców został ściśle związany z sytuacją prawną wójta²¹.

Prowadzi to do wniosku, że sposób uregulowania stosunku pracy z powołania zastępcy wójta nie jest klarowny. Nie jest do końca jasny cel, jaki przyświecał ustawodawcy, kiedy wprowadzał powołanie jako podstawę zatrudnienia zastępcy wójta.

Konieczność współistnienia, na stanowiskach zastępcy wójta i skarbnika gminy dwóch stosunków: pracy i ustrojowego powoduje, że pewne niekonsekwencje pojawiają się w zakresie sposobu odwołania wymienionych osób z zajmowanych stanowisk.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że powołania i odwołania skarbnika gminy dokonuje rada gminy na wniosek wójta (art. 18 ust. 3). W zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z powołania odpowiada to jednej z charakterystycz-

19 Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08, OSNP 2010, nr 1–2, poz. 3.

20 Tamże, poz. 3. Podobnie: wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08, OSNP 2010, nr 1–2, poz. 3; wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, niepubl. z głosem krytyczną A. Rzeteckiej-Gil, LEX/el. 2009, uchwała RIO w Krakowie z dnia 20 czerwca 2012 r., KI-412/142/12, NZS 2012, nr 4, poz. 56.

21 M. Wujczyk, Status..., *op. cit.*, s. 100.

nych cech tego stosunku, jaką jest zastrzeżenie dokonania tych czynności przez organ niebędący pracodawcą dla danego pracownika. Jak jednak słusznie przyjęto w literaturze, „usytuowanie organu powołującego poza zakładem pracy nie stanowi istotnej cechy aktu powołania, a jedynie w świetle dotychczasowych przepisów sytuacja taka stanowiła regułę”²². Stąd nie jest sprzeczne z modelem stosunku pracy z powołania, określonym w kodeksie pracy, powołanie i odwołanie zastępcy wójta przez tegoż wójta w drodze zarządzenia (art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wątpliwości wywołuje jednak istnienie regulacji na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, odbiegającej od zasadniczej cechy stosunku pracy z powołania, jaką jest możliwość rozwiązania tego stosunku pracy w drodze odwołania ze stanowiska w każdym czasie. Problem stanowi narzucona przez ustawę ustrojową konieczność współpracy dwóch organów przy odwołaniu skarbnika gminy, co może utrudniać rozwiązanie z tą osobą stosunku pracy. W mniejszym zakresie, chociaż nie jest to wykluczone, trudności z odwołaniem skarbnika mogą pojawić się w powiecie i województwie, w których skarbnik pochodzi najczęściej z tej samej opcji politycznej co organ stanowiący. Jednak rzeczywistym problemem może okazać się odwołanie skarbnika w gminie, w której wójt – jako organ pochodzący z wyborów bezpośrednich – często wywodzi się z innej partii politycznej niż rada gminy²³.

Niekonsekwencje pomiędzy modelami kodeksowym i samorządowym występują także w zakresie treści aktu odwołania. Rozbieżności akcentowane są w szczególności w świetle orzecznictwa. Z jednej strony kodeks pracy umożliwia odwołanie zastępcy wójta w każdym czasie, niezwłocznie lub w określonym terminie. W świetle ugruntowanego w doktrynie prawa pracy stanowiska oznacza to, iż nie istnieje ustawowy wymóg podawania przyczyny odwołania²⁴. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie administracyjnym zwraca się uwagę, że w treści zarządzenia albo jego uzasadnienia powinna być podana przyczyna, z powodu której akt odwołania nastąpił²⁵. Zdaniem Sądu wnioski takie wypływa z treści art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje prawo zaskarżenia uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Sąd stwierdza, że skoro zarządzenie o odwołaniu zastępcy wójta kierowane jest z racji swojej treści do konkretnej osoby, to winno zawierać również podanie powodu odwołania.

Należy również zauważyć, że treść stosunku pracy zastępcy wójta znacznie różni się od wywodzącego się z tej samej czynności stosunku pracy skarbnika gminy. O ile powołanie skarbnika gminy prowadzi do powierzenia konkretnych obowiązków,

22 L. Florek, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 42.

23 Tak też S. Płażek, O obecnym statusie pracowniczym skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2014, nr 5, s. 6.

24 Zob. np. uchwała SN z dnia 10 stycznia 2007 r., III PZP 6/06, OSNP 2007, nr 13–14, poz. 182.

25 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2010 r., IV SA/Po 903/10, Legalis nr 482138.

o tyle zadania i kompetencje zastępcy wójta zależą od wójta. Oznacza to, że akt powołania zastępcy wójta nie przesądza o zakresie jego kompetencji, jeżeli w akcie tym nie wskazano zakresu powierzonych zastępcy spraw²⁶.

Cechy, jakie posiada stosunek pracy z powołania, wynikające z regulacji kodeksowej, niweluje także przyjęty w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁷ model powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury. Z jednej strony istnieje formalna łatwość nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, z drugiej jednak strony, zanim do tego dojdzie, musi nastąpić etap zawarcia z dyrektorem (jeszcze przed jego powołaniem) dodatkowej umowy określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury i program jej działania (art. 15 ust. 5 ustawy). Stanowi ona warunek nawiązania stosunku pracy z dyrektorem instytucji kultury, ponieważ odmowa jej podpisania uniemożliwia powołanie na stanowisko. Oznacza to istnienie regulacji niwelującej samodzielny charakter stosunku pracy z powołania.

Nie jest to jedyna niekonsekwencja istniejącego modelu. Wobec konieczności zawarcia umowy powstaje pytanie o relacje pomiędzy tą umową a dalszym trwaniem stosunku pracy z powołania. Problem ten został dostrzeżony przez ustawodawcę i przyczynił się do sformułowania katalogu przypadków, w których dyrektor instytucji kultury może zostać odwołany ze stanowiska (art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu działalności kulturalnej). Jedną z enumeratywnie wymienionych przyczyn jest odstąpienie od realizacji wspomnianej umowy. Według SN ustawowe wyliczenie tych przypadków oznacza, że odwołanie dyrektora może nastąpić tylko ze względu na nie²⁸. Prowadzi to do wniosku, że w statucie dyrektora instytucji kultury istnieją dwa sprzeczne instrumenty. Z jednej strony przyjęto, iż wykonuje on swoje zadania w ramach stosunku pracy z powołania²⁹, które ma ułatwić zmiany na tym stanowisku. Z drugiej jednak strony wprowadzono wymóg kierowania się określonymi powodami odwołania, co może te zmiany utrudniać.

Warto również zauważyć, że powołanie dyrektora instytucji kultury powinno także poprzedzać zasięgnięcie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję kultury. Obowiązkiem organizatora jest zapoznanie się ze stanowiskiem określonego podmiotu i jego rozważenie. W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek zasięgnięcia opinii istnieje także w odniesieniu do odwołania dyrektora instytucji kultury.

26 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2008 r., II SA/OL 1044/07, Legalis nr 161454.

27 Dz.U. z 2012, poz. 406 ze zm., dalej jako „ustawa o organizowaniu działalności kulturalnej”.

28 Wyrok SN z dnia 26 listopada 2003 r., I PK 79/03, Legalis nr 228131.

29 Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04, OSP 2005, z. 11, poz. 135 z glosą A. Dubowik, OSP 2005, nr 11, poz. 135 oraz z glosą J. Steliny, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 4, s. 117 i n. oraz glosą A. Rzeteckiej-Gil, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 11, s. 605 i n.

Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania, oparte na analizie jedynie wybranych stanowisk samorządowych, pokazują niejednorodność obowiązujących unormowań. Ustawodawca kształtuje w sposób zróżnicowany stosunki pracy z powołania w obrębie administracji samorządowej. Wielokrotnie stosunki pracy z powołania w samorządzie terytorialnym zostały poddane zupełnie innym zasadom niż te, które dla stosunków pracy z powołania określa kodeks pracy.

Konsekwencje powyższej regulacji mogą być zróżnicowane. Po pierwsze, przepisy szczególne mogą inspirować do usunięcia wad dotychczasowej, kodeksowej regulacji prawnej stosunku pracy z powołania. Przykład stanowi przyznanie w 2004 r. w art. 69 k.p. prawa dochodzenia odszkodowania pracownikom odwołanym w sposób równoznaczny z wypowiedzeniem stosunku pracy. W orzecznictwie wskazywano, iż powodem wskazanego wyżej uregulowania roszczeń pracownika odwołanego była potrzeba określenia sankcji dla uchybień w zakresie przestrzegania dodatkowych wymagań formalnych przez podmiot odwołujący przewidzianych w przepisach szczególnych³⁰.

Po drugie, trudno niekiedy uznać, że regulacje zawarte w prawie szczególnym wciąż pozwalają zrealizować cel stosunku pracy z powołania, jakim była możliwość sprawnej wymiany kadry na stanowiskach kierowniczych.

Spowodowane jest to częściowo tym, że konstrukcja normatywna stosunku pracy z powołania, wyznaczona przez przepisy kodeksu pracy, stwarza problemy w praktyce i czyni tę instytucję niezwykle złożoną. Problemy wynikają, jak się wydaje, w znacznej części z odmienności tego stosunku pracy, polegającej na odwołaniu się niemal w każdym przepisie do unormowań szczególnych.

Zawiłe spory pojawiają się w szczególności podczas próby ustalenia, co stanowi przepis odrębny w rozumieniu art. 68 k.p. Z orzecznictwa wynika, że niezwykle trudne nadal okazuje się ustalenie zakresu podmiotowego powołania³¹. Przykład dyrektora instytucji kulturalnej pokazuje, że w orzecznictwie przy analizie charakteru zatrudnienia osób powoływanych na stanowiska uwzględnia się coraz częściej przede wszystkim specyfikę i potrzeby danego pracodawcy. Ustalenie, czy powołanie prowadzi do nawiązania stosunku pracy, następuje w drodze oceny całokształtu przepisów szczególnych.

Prowadzi to do wniosku, że obecnie w coraz mniejszym stopniu kodeksowy model stosunku pracy z powołania jest uwzględniany przez ustawodawcę przy tworzeniu regulacji szczególnej. W związku z tym kodeksowy model jest coraz rzadziej

30 Uchwała SN z dnia 10 stycznia 2007 r., III PZP 6/06, OSNP 2007, nr 13–14, poz. 182 z głosem J. Stełtyny, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, poz. 13.

31 Zob. m.in. wyrok SN z dnia 27 listopada 2018 r., I PK 164/17, Legalis nr 1851027 i cytowane tam orzecznictwo dotyczące ściśle, wręcz rygorystycznej interpretacji art. 68 k.p.

wykorzystywany do wyjaśnienia wątpliwości związanych z powołaniem uregulowanym w przepisach szczególnych. Wydaje się, że w rezultacie określenie charakteru zatrudnienia na stanowisku z powołania staje się coraz trudniejsze. Brakuje bowiem generalnych wskazówek co do sposobu postępowania przy ocenie konkretnych sytuacji.

BIBLIOGRAFIA

- Borek-Buchajczuk R., Powołanie niewłaściwe, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 1.
- Cudowski B., Szczególne i odrębne przepisy prawa pracy, (w:) L. Florek (red.), Powszechne a szczególne prawo pracy, Warszawa 2016.
- Florek L., Instytucja powołania przewidziana w ustawie o pracownikach rad narodowych, „Palestra” 1971, nr 2.
- Kłosiewicz P., Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Kruszewska J., Uprawnienia i roszczenia pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, „Palestra” 1981, nr 2.
- Mazurczak-Jasińska E., Kodeksowa ochrona szczególna stosunku pracy powstałego na podstawie powołania, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 117.
- Muszalski M., Instytucja powołania na stanowisko w prawie pracy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 11.
- Płażek S., O obecnym statusie pracowniczym skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2014, nr 5.
- Rycak A., (w:) M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2016.
- Sanetra W., Powołanie na stanowisko – instrument polityki (polityki partyjnej) czy polityki zatrudnienia?, (w:) W. Czaplinski (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Szmit J., Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi *de lege lata*), „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3.
- Włodarczyk M., (w:) K.W. Baran (red.), System prawa pracy, t. IV: Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy, Warszawa 2017.
- Wujczyk M., Status pracowników samorządowych w razie utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego – rozważania na tle art. 43a–43c ustawy o pracownikach samorządowych, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.