



Sygn. akt I PSKP 68/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Maciej Pacuda
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa B. K.
przeciwko [...] Ośrodkowi Ruchu Drogowego w T.
o ustalenie, odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 marca 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w T.
z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt IV Pa [...],

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Powód B. K., w pozwie skierowanym przeciwko [...] Ośrodkowi Ruchu Drogowego w T., domagał się ustalenia, że był zatrudniony u strony pozwanej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony oraz uznania za bezskuteczne wypowiedzenia tej umowy przez wręczenie mu w dniu 18 grudnia 2018 r. uchwały

nr [...] Zarządu Województwa [...] z dnia 18 grudnia 2018 r., odwołującej go ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego.

Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2019 r. Sąd Rejonowy w T. ustalił, że powoda B. K. oraz stronę pozwaną [...] Ośrodek Ruchu Drogowego w T. łączył stosunek pracy na podstawie umowy o pracę (pkt I). Zasądził, ponadto, od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 31.500 zł brutto tytułem odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 2 kwietnia 2019 r. do dnia zapłaty (pkt II) oraz kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt III), odstępując od obciążania strony pozwanej kosztami procesu (pkt IV).

Sąd Okręgowy w T., wyrokiem z dnia 19 września 2019 r., oddalił apelację strony pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego, rozstrzygając także o kosztach postępowania apelacyjnego.

W sprawie ustalono, że uchwałą nr [X.] Zarządu Województwa [...] z dnia 28 grudnia 2010 r. powód B. K. został powołany na stanowisko dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego w T. Jako podstawę prawną powyższej decyzji wskazano art. 118 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 450 ze zm.). W okresie od 13 stycznia 2015 r. do 20 listopada 2018 r. powód przebywał na urlopie bezpłatnym w związku z piastowaniem urzędu Burmistrza Gminy R.. W dniu 18 grudnia 2018 r. została przyjęta przez Zarząd Województwa [...] uchwała nr [...] w sprawie odwołania powoda ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego w T.. Jako podstawę prawną powyższej decyzji wskazano art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.), art. 70 § 1¹ § 2 k.p. oraz art. 118 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Powyższa uchwała została doręczona powodowi w dniu 18 grudnia 2018 r. Podano w niej, że powód zostaje odwołany z zajmowanego stanowiska z dniem 18 grudnia 2018 r., co jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy. Rozwiązanie stosunku pracy miało nastąpić po upływie 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia. Pouczono również powoda o prawie odwołania się do sądu pracy i terminie nań przewidzianym. W dniu 3 stycznia 2019 r. powód otrzymał pismo od Marszałka Województwa [...] z dnia 21 grudnia 2018 r. zawierające informację, że rozwiązanie stosunku pracy ma nastąpić po upływie 3-miesięcznego

terminu wypowiedzenia, który zaczyna swój bieg z dniem 1 stycznia 2019 r., a rozwiązanie stosunku pracy nastąpi 31 marca 2019 r.

Sąd Okręgowy podzielił ocenę prawną Sądu Rejonowego, że użyty w art. 118 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym zwrot o „powołaniu” na stanowisko dyrektora ośrodka ruchu drogowego nie oznacza podstawy nawiązania stosunku pracy w rozumieniu art. 68 k.p. Tego rodzaju powołanie ma charakter czysto techniczny (jest powołaniem nazywanym przez doktrynę „pozornym”), wynikający z kompetencji zarządu województwa do powoływania i odwoływania dyrektora. Za Sądem Rejonowym uznał, że przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym i statutu nie zawierają żadnych innych przepisów (postanowień) co do praw i obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku dyrektora ośrodka ruchu drogowego, podczas gdy za przepisy odrębne wskazane w § 1 art. 68 k.p., można uznać tylko takie, które regulują ogół praw i obowiązków pracowniczych pracownika zatrudnionego na podstawie powołania. W związku z tym decyzja (uchwała) o odwołaniu powoda z funkcji dyrektora nie oznacza, że przestał on być pracownikiem tej jednostki. W konsekwencji, powoda i stronę pozwaną łączył stosunek pracy na podstawie umowy o pracę. W związku z tym, iż został on przez stronę pozwaną rozwiązany *de facto*, bez wymaganej formy, to spełniła się przesłanka z art. 45 § 1 k.p.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku strona pozwana zarzuciła:

a) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 w zw. z 328 § 2 w związku z 391 § 1 k.p.c., przez nierozpoznanie w całości zarzutów apelacji a w szczególności czy uchwała Zarządu Województwa [...] nr [...] w sprawie odwołania powoda ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego w T. z dnia 18 grudnia 2018 r. wraz z pismem z dnia 18 grudnia 2018 r. oraz pismem z dnia 3 stycznia 2019 r. spełnia wymagania jakie Kodeks pracy stawia dla wypowiedzenia umowy o pracę gdyż zawiera uzasadnienie, z którego wynika że przyczyną rozwiązania stosunku pracy było odwołanie ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego, jest zawarta na piśmie oraz zawiera pouczenie w rozumieniu art. 30 § 3, § 4 i § 5 k.p.;

b) naruszenie prawa materialnego, tj.: (-) art. 68 k.p. w związku z art. 118 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym przez uznanie, że stosunek pracy dyrektora ośrodka ruchu drogowego powstaje na podstawie umowy o pracę,

podczas gdy przepis art. 118 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym jest przepisem szczególnym na podstawie którego stosunek pracy powstaje na podstawie powołania; (-) art. 30 § 3, § 4 i § 5 k.p., przez nieuznanie, że uchwała Zarządu Województwa [...] nr [...] w sprawie odwołania powoda ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego w T. z dnia 18 grudnia 2018 r. wraz z pismem z dnia 18 grudnia 2018 r. oraz pismem z dnia 3 stycznia 2019 r. spełnia wymagania jakie kodeks pracy stawia dla wypowiedzenia umowy o pracę.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz strony pozwanej kosztów dotychczasowego postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przed sądem pierwszej i drugiej instancji oraz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym również opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 68 § 1 k.p., stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. W uzasadnieniu uchwały z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04 (OSNP 2005 nr 9, poz. 123) Sąd Najwyższy przyjął, że „dokonana ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. nowelizacja Kodeksu pracy objęła również art. 68 Kodeksu. Przed nowelizacją przepis ten przewidywał, że nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem zakładu pracy i jego zastępcą następuje na podstawie powołania przez właściwy organ. Po nowelizacji uzyskał on brzmienie, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (...). Stanowiło to jednoznaczne ograniczenie zakresu zatrudniania pracowników na podstawie powołania. Zarówno piśmiennictwo prawa pracy, jak i judykatura stoją na stanowisku, że interpretacja art. 68 k.p. musi mieć charakter ścisły, jako przepisu wprowadzającego szczególną podstawę nawiązania stosunku pracy, odrębną od powszechnego sposobu, którym jest zatrudnianie na podstawie umowy o pracę”. Według poglądu Sądu Najwyższego przedstawionego w wyroku z dnia 13 marca 2009 r., III PK 59/08 (OSNP 2010 nr 21-22, poz. 257), interpretacja art. 68 § 1 k.p. powinna być

rygorystyczna, a w żadnym razie rozszerzająca. Wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a w razie wątpliwości należy dać pierwszeństwo regulacji ogólnej. Połączenie powołania na stanowisko z powstaniem stosunku pracy z powołania w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. musi wyraźnie wynikać z przepisów prawa. Za przyjętym poglądem przemawia także charakter regulacji z art. 68-72 k.p. Jest ona mniej korzystna dla pracownika w porównaniu z regulacją stosunku pracy powstałego z umowy o pracę i nie może być stosowana nawet za zgodą pracownika (art. 18 k.p.). Wykładnia przepisów ustawy przewidujących zatrudnienie na podstawie powołania powinna być rygorystyczna.

Za ścisłą interpretacją art. 68 k.p. przemawia również wzgląd na stabilizację zatrudnienia, które w przypadku powołania doznaje istotnego osłabienia. W szczególności pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k.p.). Zwrot użyty w art. 68 § 1 k.p. „w przypadkach określonych w odrębnych przepisach” oznacza, że z przepisu szczególnego musi wyraźnie wynikać dyspozycja przewidująca powstanie stosunku pracy z powołania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 lipca 2017 r., I PK 201/16, LEX nr 2397620; z dnia 17 maja 2017 r., III PK 101/16, LEX nr 2321919; z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 323/10, LEX nr 885015; z 18 maja 2010 r., I PK 15/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 272; z dnia 15 kwietnia 2010 r., II UK 296/09, LEX nr 602706; z dnia 3 kwietnia 2008 r., II PK 281/07, OSNP 2009, nr 17-18 poz. 221; z dnia 12 lipca 2007 r., I PK 45/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 255 z glosą K. Paczoska GSP - Prz. Orz. 2009, nr 2, s. 111-118).

Zakres podmiotowy stosowania powołania jako podstawy prawnej zatrudnienia został na podstawie art. 68 § 1 k.p. ograniczony do przypadków określonych w odrębnych przepisach. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że za przepis odrębny w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. może być uznany tylko przepis ustawy (ewentualnie przepis rozporządzenia wykonawczego do ustawy, wydany w granicach ustawowego upoważnienia), a nie przepis ustanowiony postanowieniem zawartym w tzw. autonomicznym źródle prawa pracy, np. w statucie (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2003 r., III PZP 19/02, OSNP 2003 nr 14,

poz. 329; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 października 1998 r., I PKN 345/98, OSNAPiUS 1999 nr 22, poz. 719; z 28 lipca 1999 r., I PKN 175/99, OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 787; z dnia 24 maja 2001 r., I PKN 404/00; OSNP 2003 nr 6, poz. 146; OSP 2003, nr 7-8, poz. 88 z glosą A. Świątkowskiego; z dnia 18 stycznia 2005 r., II PK 131/04, OSNP 2005 nr 16, poz. 249).

Tym samym o przyjęciu powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego nie może decydować użycie przez ustawodawcę w odnośnych przepisach ustawy o ruchu drogowym co do czynności zarządu województwa słów: „dyrektor jest powoływany” i „dyrektor jest odwoływany”. W przepisach prawa termin „powołanie” występuje bowiem w różnym znaczeniu. W niektórych wypadkach oznacza podstawę do nawiązania stosunku pracy, a w innych czynność czysto techniczną (powierzenie stanowiska), co w piśmiennictwie prawniczym określa się jako „powołanie pozorne”, w którym pod sformułowaniem „powołuje” kryje się inna podstawa nawiązania stosunku pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 78/08, OSNP 2010 nr 7-8, poz. 89).

W przypadku powoda - przy ocenie podstawy nawiązania stosunku pracy - istotne znaczenie ma też jego status wynikający z zatrudnienia na stanowisku dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Mianowicie osoba zatrudniona na tym stanowisku ma status pracownika samorządowego. Przepis art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa wskazuje na kompetencje zarządu województwa, do których należy między innymi zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Według art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.), zakresem podmiotowym ustawy objęci są pracownicy zatrudnieni, między innymi, w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Taką jednostką organizacyjną jest wojewódzki ośrodek ruchu drogowego (art. 116 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się jedynie do tych pracowników jednostek wymienionych w jej art. 1, których status prawny określają odrębne przepisy (art. 3 ustawy). Pod pojęciem statusu prawnego pracownika rozumieć należy ogół, a co najmniej znaczną część

praw i obowiązków pracowniczych, a nie tylko podstawę do nawiązania stosunku pracy z konkretną osobą. Wymóg uregulowania statusu pracowników w przepisach odrębnych, zgodnie z jego językowym znaczeniem, oznacza zatem konieczność całościowego objęcia tymi przepisami zagadnień określających sytuację prawną (status prawny) pracownika. Ustawie o pracownikach samorządowych nie podlegają więc, na przykład, nauczyciele, gdyż ich status prawny (prawa i obowiązki pracownicze) reguluje ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).

Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym – art. 118 ust. 2 i 3 - nie mogą być uznane za przepisy odrębne w rozumieniu art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do podstawy nawiązania stosunku pracy dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, albowiem nie regulują one statusu prawnego (ogółu praw i obowiązków pracowniczych) pracownika zatrudnionego na tym stanowisku. Nie jest wystarczające w tym względzie unormowanie, że w powołaniu zarząd województwa określa istotny element stosunku pracy, jakim jest wynagrodzenie (art. 118 ust. 3 ustawy prawo o ruchu drogowym), gdyż tego rodzaju szczątkowe unormowanie – w zderzeniu z bardzo szczegółową regulacją statusu pracowników samorządowych w ustawie o pracownikach samorządowych - nie może zostać uznane za przepis określające status prawny pracownika (samorządowego) rozumiany jako całokształt praw i obowiązków. Dość bowiem porównać przywoływany wyżej przypadek nauczycieli, których status prawny określa bardzo szczegółowo Karta Nauczyciela, aby uznać, że niestosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych uzasadnia jedynie takie uregulowanie, które kompleksowo określa wszystkie aspekty zatrudnienia.

Wobec powyższego, status prawny osób zatrudnionych na stanowisku dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego regulowany jest przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, w tym jej art. 4 ust. 1, który dotyczy podstaw nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, stanowiąc w pkt 1, które stanowiska obsadzone są w drodze wyboru i nie wymieniając wśród nich dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Stanowiska dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego brakuje także wśród pracowników samorządowych, których zatrudnia się na podstawie powołania art. 4 ust. 1 pkt 2,

wobec czego podstawę nawiązania z nim stosunku pracy stanowić musi umowa o pracę, albowiem w myśl art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy na takiej podstawie zatrudnia się pozostałych pracowników samorządowych.

Z tych względów nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 68 k.p. w związku z art. 118 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Nie może także wywołać zamierzonego skutku zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 w związku z art. 328 § 2 w związku z 391 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie zarzutów apelacji, w których strona pozwana podnosiła, że uchwała Zarządu Województwa [...] nr [...] w sprawie odwołania powoda ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego w T. z dnia 18 grudnia 2018 r. wraz z pismem z dnia 18 grudnia 2018 r. oraz pismem z dnia 3 stycznia 2019 r. spełnia wymagania, jakie Kodeks pracy stawia dla wypowiedzenia umowy o pracę (art. 30 § 3, § 4 i § 5 k.p.), gdyż zawiera uzasadnienie, z którego wynika, że przyczyną rozwiązania stosunku pracy było odwołanie ze stanowiska dyrektora [...] Ośrodka Ruchu Drogowego. W związku z tym zarzutem przypomnieć należy, że naruszenie przepisów postępowania podlega ocenie kasacyjnej uwzględniającej treść art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., który za uzasadnioną podstawę kasacyjną uznaje tylko takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Wypowiedzenie umowy o pracę jest oświadczeniem woli pracodawcy, a nie oświadczeniem wiedzy, zatem nie w przepisach Kodeksu pracy, ale Kodeksu cywilnego należy poszukiwać odpowiedzi na podstawowe pytanie co do charakteru pisma z dnia 3 stycznia 2019 r. (doręczonego powodowi w tym dniu), wystosowanego przez pracodawcę samorządowego (zob. art. 4 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa). Innymi słowy, to przepisy Kodeksu cywilnego (art. 60 i 65 k.c.) miałyby znaczenie dla oceny, czy pismo to stanowi oświadczenie woli pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę. Dopiero w dalszej kolejności pisma te można by konfrontować z treścią art. 30 § 3, § 4 i § 5 k.p., badając, czy spełnione zostały wymagania wypowiedzenia umowy o pracę. W konkluzji, skarżący bezzasadnie łączy uchwałę Zarządu Województwa [...], doręczenie powodowi tej uchwały i pismo Marszałka Województwa [...] w jedno, oczekując oceny, czy razem wzięte spełniają wymagania, jakie Kodeks pracy stawia dla wypowiedzenia umowy

o pracę, pomijając najistotniejszą kwestię, a mianowicie to, czy doszło do złożenia oświadczenia woli pracodawcy o wypowiedzeniu powodowi umowy o pracę, a rozstrzygnięcie tego musiałoby podlegać kontroli przez pryzmat art. 60 i 65 k.c., których w skardze kasacyjnej nie powołano. Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. W związku z tym Sąd Najwyższy jest władny dokonywać oceny tylko tych zarzutów, które zostały sformułowane przez skarżącego i nie może uwzględniać naruszenia innych przepisów, a zwłaszcza nie może zastąpić skarżącego w wyborze przepisów, które mogły być naruszone przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia. Dlatego też omawiany zarzut naruszenia przepisów postępowania nie może mieć wpływu na wynik sprawy.

Podobnie - bez powołania w podstawach kasacyjnych art. 60 i 65 k.c. - nie ma uzasadnienia zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 30 § 3, § 4 i § 5 k.p., bowiem z punktu widzenia tych przepisów oceniane jest oświadczenie woli, a nie oświadczenie wiedzy (pismo z dnia 3 stycznia 2019 r.).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

[as]