

Sygn. akt II PK 407/15

POSTANOWIENIE

Dnia 17 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa S. A.
przeciwko Urzędowi Miejskiemu w M.
o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 listopada 2016 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w P.
z dnia 22 maja 2015 r., sygn. akt VII Pa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego 1.020 zł (słownie:
jeden tysiąc i dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z 22 maja 2015 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego w L. z 22 grudnia 2014 r. i oddalił powództwo S. A. o przywrócenie do pracy. Stwierdził, że rozwiązanie stosunku pracy było zgodne z prawem – art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W kontekście przepisów ustawy art. 30 wskazuje, że bezstronność pracownika samorządowego w wykonywaniu zadań musi istnieć nie tylko obiektywnie, ale także w odbiorze społecznym. Pracownicy samorządowi zatrudnieni w organach samorządu terytorialnego, dysponujący środkami publicznymi i wykonujący zadania publiczne, muszą cieszyć się zaufaniem lokalnej społeczności. Nie oznacz to, że

każdy bezpodstawny zarzut może stanowić przyczynę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Wystarczy jednak, że w odbiorze przeciętnego, rozsądnego człowieka, w związku z dodatkowymi zajęciami wykonywanymi przez pracownika samorządowego, powstanie uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności w wykonywaniu obowiązków pracowniczych. Taka sytuacja wystąpiła w sprawie. Świadczenie usług projektowych na rzecz dewelopera, w stosunku do którego powód przygotowywał projekty decyzji o warunkach zabudowy, obiektywnie uzasadnia podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano „na konieczność wykładni przepisu art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, albowiem ustawodawca posłużył się nieostryimi pojęciami, ustanawiając zakaz, o którym mowa w tym przepisie, co uniemożliwia ustalenie, kiedy dochodzi do naruszenia tego zakazu przez pracownika samorządowego; w szczególności konieczne jest dokonanie wykładni przepisu poprzez wskazanie: a) kiedy czynności pracownika samorządowego wykonywane w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej stanowią zajęcia związane z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych i jakie kryteria o tym decydują?; b) jakie okoliczności decydują o uznaniu, że zajęcia pracownika samorządowego pozostające w związku z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych wywołują uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych?”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przedsądu i dlatego nie został uwzględniony.

Nie jest trafna zasadnicza teza wniosku, że skoro ustawodawca w art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych „posłużył się nieostryimi pojęciami, ...”, to zachodzą poważane wątpliwości interpretacyjne i

dlatego spełnia się podstawa przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Sąd Najwyższy nie zastępuje ustawodawcy. Orzecznictwo nie jest powszechnym źródłem prawa. Jeżeli w przepisie są „nieostre pojęcia” to Sąd nie może zmienić treści prawa przez konwersję „nieostrych pojęć” na „ostre pojęcia”. Sąd stosuje prawo w konkretnej sprawie co poprzedza wykładnia prawa. Nie inaczej jest w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Prawo stosuje się w konkretnej sprawie i rozpoznaje skargę wedle jej zarzutów (art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Kwestia czy zastosowanie prawa w konkretnej sprawie jest prawidłowe należy więc do podstaw kasacyjnych a na etapie przysądu może być przedstawiona w podstawie przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Do tej podstawy przysądu wniosek nie odwołuje się i nawet hasłowo nie twierdzi, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Natomiast podstawa przysądu do której wniosek się odwołuje ma charakter uniwersalny. Czyli w centrum zainteresowania jest tylko sam przepis prawny. W tym wyraża się podstawowa różnica między podstawami przysądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 i 4 k.p.c. Uwaga ta jest konieczna, gdyż krąg adresatów przepisu z art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. jest niemały – pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych. Są to różne stanowiska i obowiązki służbowe. Różne są też zajęcia, które mogą pozostawać w sprzeczności lub być związane z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych. Tak samo wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Rację ma skarżący, że występuje cały szereg pojęć niedookreślonych i niezdefiniowanych przez prawodawcę. Jednak skarżący nie zarzuca niekonstytucyjności takiej regulacji. Nie jest to regulacja wyjątkowa, jako że w prawie pracy występują regulacje stanowiące podstawy rozwiązania zatrudnienia oparte na zwrotach niedookreślonych lub wymagających wykładni przed zastosowaniem prawa w konkretnej sprawie (art. 45 k.p., art. 52 k.p.).

Tłumaczy to dlaczego wniosek nie może być uwzględniony. Nie jest możliwa i nie jest uprawniona egzemplifikacja wszystkich sytuacji objętych regulacją art. 30 ust. 1. Właśnie ze względu na użyte w nim zwroty niedookreślone (nieostre). Byłoby to wbrew funkcji tego przepisu. Próba zdefiniowania prowadziłaby do ograniczenia tego przepisu. Skoro ustawodawca poprzestaje na takich zwrotach, to orzeczenie Sądu Najwyższego nie może wiążąco zdefiniować pojęć użytych w przepisie, skoro

nie czyni tego ustawodawca. O tym kiedy dochodzi do naruszenia zakazu przez pracownika samorządowego, decyduje – w przypadku sporu – sąd powszechny i za punkt odniesienia ma regulację ustawy. Natomiast orzeczenie Sądu Najwyższego wiąże tylko w konkretnej sprawie (art. 398¹⁷ k.p.c., art. 398²⁰ k.p.c.). Sąd Najwyższy nie wydaje wytycznych, które określałyby sposób postępowania lub wykładnię przepisów. Nie jest więc możliwe przedstawienie katalogu definicji i wszelkich sytuacji „kiedy czynności pracownika samorządowego wykonywane w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej stanowią zajęcie związane z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych”. Stosowanie prawa należy w pierwszej kolejności do sądów powszechnych. Dopiero gdy wystąpią rozbieżności w orzecznictwie sądów, co też nie od razu musi wystąpić, jako że różne są sytuacje faktyczne, to dopiero wówczas, czyli w zakresie określonym rozbieżnością uprawnione jest żądanie zajęcia stanowiska przez Sąd Najwyższy, czyli dokonania wykładni. Jednak wówczas będzie to wykładnia w konkretnej sprawie (sporne). W dalszej kolejności może być podjęta uchwała przez skład powiększony, gdy trudności w wykładni i stosowaniu prawa złożą się na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Nie wystarcza więc zwykła wykładnia prawa, poza którą nie wykracza obecny wniosek. Chodzi wszak o indywidualany konflikt określonych zajęć z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, czyli o treść tych obowiązków, a także o ocenę czy wywołują uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Tak wiele zwrotów niedookreślonych (niezdefiniowanych przez ustawodawcę) jedynie potwierdza, że określenie, gdzie przebiega granica pomiędzy zajęciami związanymi i niezwiązanymi z zajęciami służbowymi, to kwestia aktualna tylko w konkretnej sprawie (okolicznościach).

Sąd Najwyższy nie przyjmuje więc skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie przesłanki przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. tylko dlatego, że określone pojęcie użyte w przepisie nie było dotychczas „przedmiotem szerszych rozważań i wyjaśnień”.

Taka sama ocena odnosi się do wykładni drugiej części przepisu, czyli „zajęcia wywołującego podejrzenie o stronnictwo lub interesowność”.

Argumentacja wniosku wskazuje, że skarżący nie zgadza się z wykładnią przyjętą przez Sąd. Kontrola w tym zakresie to ocena zastosowania prawa w konkretnej sprawie, czyli właściwa jest podstawa przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Wniosek wszak kotwicz się aż „w działalności gospodarczej” pracownika i żąda ustalenia uniwersalnej granicy kiedy czynności działalności gospodarczej stanowią zajęcie związane z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych i jakie kryteria o tym decydują. Wymaga się też podania okoliczności decydujących o uznaniu, że zajęcia pracownika wywołują uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Wyżej wskazano, że czym innym jest przedmiot podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Nie ma rozbieżności orzecznictwa na tle wykładni przepisu art. 30 (skarżący takiej nie wskazał). Systemowa potrzeba wykładni przepisów budzących poważane wątpliwości w wykładni wynika z konieczności ujednolicenia orzecznictwa. Jest to zadanie ustrojowe Sądu Najwyższego. Nie może być jednak osiągnięte w ten sposób, że Sąd Najwyższy narzuci określną wykładnię. Byłoby to sprzeczne z suwerennością sądów i podległością jedynie ustawie. Ta zaś w tym przypadku oparta jest na zwrotach nieokreślonych (nieostrych), co oznacza, że wykładni można dokonać w konkretnej sprawie objętej skargą, a więc zważając na konkretną treść i okoliczności sprawy. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie może zmieniać ustawy, stąd i wykładnia nie może być prawotwórcza. Nie ma też mocy bezwzględnie wiążącej dla sądów powszechnych, z wyjątkiem ustawowo określonych sytuacji (art. 398¹⁷ k.p.c., art. 398²⁰ k.p.c.). Reguła ta tym bardziej winna być przestrzegana gdy podstawą rozstrzygania jest przepis o charakterze klauzuli generalnej. Sąd Najwyższy nie może zastępować ustawodawcy tam gdzie istniejącą regulację uważa się za wystarczającą.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. i 398²¹ k.p.c. Skarżący wniósł o oddalenie apelacji pozwanego, zatem koszty zastępstwa procesowego należy ustalić od wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy zasądzonego przez Sąd Rejonowy w kwocie 19.830 zł oraz przywrócenia do pracy. Z tytułu pierwszego koszty te wynoszą 900 zł i zostały ustalone na podstawie § 6 pkt 5, § 11 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 28

września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawych (stawka minimalna 2.400 zł dla kwoty 19.300 zł x 75% i x 50%). Do przywrócenia do pracy zastosowanie mają § 11 ust. 1 pkt 1 i § 12 ust. 4 pkt 2 tego rozporządzenia i wynagrodzenie wynosi 120 zł. Łącznie należało zasądzić 1.020 zł.