

Wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r.

I PKN 136/00

Komisja rewizyjna rady gminy nie jest upoważniona do wydawania pracownikowi samorządowemu poleceń dotyczących jego pracy (art. 16 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

Przewodniczący SSN Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2000 r. sprawy z powództwa Zbigniewa W. przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy w N. o uchylenie kary nagany na skutek kasacji powoda, od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu z dnia 9 grudnia 1999 r. [...]

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

U z a s a d n i e

W imieniu powoda Zbigniewa W. wniesiona została kasacja od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu z dnia 9 grudnia 1999 r. [...], którym zmieniony został wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Nysie z dnia 14 sierpnia 1999 r. [...].

Powód Zbigniew W. domagał się uchylenia kary upomnienia nałożonej na niego przez Burmistrza Miasta i Gminy w N. w dniu 26 maja 1999 r., podnosząc, że zarzucone mu przewinienie nie miało miejsca i nie było przez niego zawinione, a ponadto nie wysłuchano go przed nałożeniem kary. Uchylając nałożoną karę Sąd pierwszej instancji w szczególności ustalił, że powód jest zatrudniony (od 1994 r.) w N. Ośrodku Rekreacji na stanowisku dyrektora. Ośrodek podlega organizacyjnie Gminie N. Przez cały czas pozostawania na tym stanowisku powód nie był karany

dyscyplinarnie i nie zgłaszano zastrzeżeń do sposobu wykonywania przez niego obowiązków służbowych. W dniu 20 maja 1999 r. doręczono pracownicy Ośrodka M.B. (za pośrednictwem funkcjonariusza Straży Miejskiej w N.) pismo datowane 19 maja 1999 r. (umieszczone w zaklejonej kopercie). Zobowiązała się ona do doręczenia koperty powodowi. Po przyjęciu pisma przez księgową zostało ono przekazane kierownicze działu administracyjnego i w końcu powodowi. Wynikało z niego, że komisja rewizyjna Rady Miejskiej w N. zobowiązuje go do przygotowania pisemnej informacji związanej ze wszystkimi umowami dzierżawy (z wyszczególnieniem zakresu świadczeń i kwot) oraz do przekazania tej informacji do dnia 24 maja 1999 r. W piśmie tym chodziło też o przedstawienie listy pracowników, umów zleceń z okresu 3 lat, ewentualnych umorzeń i odroczeń należności, przychodów z wynajmu domków i pomieszczeń z okresu 3 lat. Pismo podpisał przewodniczący komisji rewizyjnej, z zaznaczeniem, że wniosek o zażądanie informacji pojawił się w czasie obrad komisji. W dniu 25 maja 1999 r. komisja rewizyjna stwierdziła, że powód nie przedłożył żadnej informacji i nie usprawiedliwił tego. W tej sytuacji członkowie komisji wystąpili do Burmistrza z interwencją. Burmistrz wezwał powoda do osobistego stawienia się w dniu 26 maja 1999 r. w celu wyjaśnienia przyczyn niewywiązania się przez niego z polecenia. W dniu tym w obecności pracownicy urzędu Ewy J. Burmistrz zwrócił się do powoda z prośbą o wyjaśnienie przyczyn, z powodu których informacja nie została przygotowana (doręczona). Powód przekazał wówczas dokumenty, okazało się jednak, iż nie są to dokumenty właściwe i wówczas powód stwierdził, że w takim razie nie rozumie treści pisma z 19 maja 1999 r. oraz, że na zgromadzenie informacji nie miał wystarczającego czasu. Burmistrz nie przyjął tego tłumaczenia i oświadczył, że powód powinien być usprawiedliwienie złożyć wcześniej. Następnie wręczył powodowi pismo z informacją o udzieleniu mu kary upomnienia. W dniu 27 maja 1999 r. powód wniósł sprzeciw od udzielonej kary, który został przez Burmistrza w dniu 10 czerwca 1999 r. odrzucony. W dniu 31 maja 1999 r. powód przekazał Burmistrzowi żądane informacje. Sąd Pracy przyjął, że wprawdzie strona pozwana nie naruszyła przepisów regulujących sposób nakładania kar porządkowych, a w szczególności nie naruszyła przepisu zobowiązującego pracodawcę do wysłuchania pracownika przed zastosowaniem kary, w sposób prawidłowy doręczono powodowi pismo zobowiązujące do złożenia odpowiedzi, ale z uwagi na to, że pismo pochodziło od komisji rewizyjnej Rady Miejskiej, powinno być ono poprzedzone zawiadomieniem o wszczęciu kontroli. Tym samym naruszono regulamin komisji rewizyjnej, która w

swoich działaniach musi posługiwać się określoną procedurą, nie przewidującą możliwości występowania o informację w stosunku do podmiotów kontrolowanych bez formalnego wszczęcia kontroli.

Uwzględniając apelację strony pozwanej Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że stan faktyczny sprawy ustalony został przez Sąd pierwszej instancji w sposób poprawny na podstawie „szeroko zebranego materiału dowodowego”. Kontrowersja, jaka wyłania się na tle uzasadnienia apelacji, dotyczy oceny prawidłowości zachowania się powoda. Wadliwość tej oceny nie mieści się „w kategorii sprzeczności istotnych ustaleń, a raczej jako naruszenie prawa materialnego, a w szczególności art. 108 § 1 kp”. Strona pozwana przy dokonywaniu czynności zmierzających do nałożenia kary porządkowej dopełniła wszystkich przewidzianych prawem czynności (rozdział VI działu IV Kodeksu pracy). Nie sposób przyjąć argumentacji Sądu pierwszej instancji, że komisja rewizyjna zwracając się do powoda o konkretną informację „dotyczącą stanu faktycznego kierowanego przez niego Ośrodka Rekreacji naruszyła regulamin Komisji dotyczący trybu przeprowadzania kontroli”. To, że komisja ta ma uprawnienia kontrolne i zasadniczym sposobem jej działania jest przeprowadzanie kontroli (które powinny odbywać się w prawem przewidzianej formie), nie oznacza, że nie ma ona prawa występować z „normalnymi zapytaniami, czy też wnioskami o udzielenie informacji do innych podmiotów”. Pismo skierowane do powoda miało tylko i wyłącznie taki charakter, „a dopatrywanie się w nim cech pisma wszczynającego kontrolę nie wydaje się być uprawnione”. W ocenie Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w takich okolicznościach obowiązkiem powoda było udzielenie żądanej informacji, względnie poinformowanie Komisji o przyczynach niemożności udzielenia odpowiedzi lub zachowania zakreślonego przez komisję terminu. „Obowiązek taki wynika nie tylko z powoływanych w uzasadnieniu apelacji przepisów ustawy z 22.III.1990 r. o pracownikach samorządowych, ale jest także naturalnym i normalnym obowiązkiem wynikającym z usytuowania gminnej jednostki organizacyjnej, jaką jest N. Ośrodek Rekreacji z/s w S. w strukturze organizacyjnej Gminy, a zwłaszcza z faktu nadrzędności Rady Gminy w stosunku do organów wykonawczych jakimi są nie tylko Zarząd Miasta i Gminy ale także i wspomniane wyżej jednostki organizacyjne”. Zdaniem Sądu drugiej instancji niewykonanie przez pracownika polecenia dotyczącego pracy, nawet jeśli nie pochodzi ono od bezpośredniego pracodawcy, ale mieści się w ramach obowiązków tego pracownika wynikających z zajmowanego stanowiska, może stanowić w konkretnych okolicznościach

sprawy podstawę do przyjęcia, iż czyn ten stanowi naruszenie ustalonego porządku (regulaminu pracy) w rozumieniu przepisu art. 108 § 1 KP, a tym samym podstawę zastosowania kary porządkowej wymienionej w tym przepisie. W sprawie nie można się też dopatrzeć okoliczności wskazujących na brak winy po stronie powoda, jako że przyjmując, iż pismo z dnia 19 maja 1999 r. mogło nasuwać pewne trudności interpretacyjne, to jednak obowiązkiem powoda było ich wyjaśnienie lub też usprawiedliwienie przyczyn niedotrzymania określonego w nim terminu. Obowiązku tego powód bezspornie nie dopełnił.

W skardze kasacyjnej jako jej podstawę wskazano naruszenie: 1. art. 233 § 1 i 328 § 2 oraz art. 382 KPC „przez pominięcie dowodów zebranych w postępowaniu w pierwszej instancji w wyniku tego zmianę wyroku Sądu I – instancji i oddalenie powództwa powoda” oraz 2. art. 108 § 1 KP w związku z art. 15 pkt 1 i art. 16 ustawy z dnia 22 marca 1990 r o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz art. 18a ustawy o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Kasacja ma usprawiedliwione podstawy i skutkiem tego została uwzględniona. Sąd drugiej instancji z jednej strony przyjmuje, że zachowanie powoda należy oceniać w aspekcie art. 15 ustawy o pracownikach samorządowych (w tym zakresie Sąd ten odwołuje się do wywodów apelacji strony pozwanej), z drugiej zaś strony zdaje się uważać, że zachowanie jego nosi cechy naruszenia art. 16 ustawy o pracownikach samorządowych (ewentualnie art. 100 § 1 KP), skoro wywodzi on, że „niewykonanie przez pracownika polecenia pracy, nawet jeśli nie pochodzi ono od bezpośredniego pracodawcy, ale mieści się w ramach obowiązków tego pracownika wynikających z zajmowanego stanowiska może stanowić w konkretnych okolicznościach sprawy podstawę do przyjęcia, iż czyn ten stanowi naruszenie ustalonego porządku regulaminu pracy w rozumieniu przepisu art. 108 § 1 kp, a tym samym podstawę zastosowania kary porządkowej wymienionej w tym przepisie”. W stanowisku takim można upatrywać wewnętrznej sprzeczności, gdyż zdaje się z niego wynikać, iż powód zasługiwał na karę dlatego, że naruszył art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych (przewidujący powinność informowania organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu

urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania), a jednocześnie podstawą jego ukarania (za ten sam czyn) miałyby być niewykonanie polecenia dotyczącego pracy. Nie ma przy tym podstaw, by obowiązek udzielania informacji utożsamiać z obowiązkiem wykonywania poleceń dotyczących pracy i to już chociażby z tego powodu, iż obowiązki te uregulowane są w odrębnych przepisach (art. 15 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, art. 16 tej ustawy i art. 100 § 1 KP). Z obowiązku pracownika informowania określonych organów, instytucji czy osób nie wynika, że stanowi on źródło ich kompetencji do wydawania mu poleceń dotyczących jego pracy. Ponadto błędny jest pogląd, że polecenia dotyczące pracy – jak przyjmuje Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - mogą nie pochodzić od „bezpośredniego pracodawcy”. W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych do wydawania polecenia pracownikowi jest upoważniony jedynie przełożony (podobnie w art. 100 § 1 KP do wydawania pracownikowi poleceń dotyczących pracy uprawnieni są przełożeni), przy czym pod pojęciem przełożonego należy w tym wypadku rozumieć pracodawcę i osoby działające w jego imieniu. Nie ulega zaś wątpliwości, że komisja rewizyjna rady miejskiej nie jest przełożonym pracownika w rozumieniu art. 16 ustawy o pracownikach samorządowych (art. 100 § 1 KP), co wynika między innymi z art. 4 tej ustawy, który wskazuje osoby upoważnione do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawców samorządowych, jak i z jej art. 1 ustalającego, kto jest pracodawcą samorządowym. Można co prawda wyobrazić sobie sytuację, że polecenia (niektóre) będą wydawane pracownikowi przez inny podmiot niż jego pracodawca (przełożony), ale do tego potrzebny jest wyraźny przepis prawa. Kompetencji takiej takiego podmiotu nie można jednakże domniemywać i to z wielu powodów, zwłaszcza zaś z uwagi na brzmienie art. 100 § 1 KP i art. 16 ustawy o pracownikach samorządowych oraz z tego względu, że prowadzi to do osłabienia sprawności i jednolitości kierowania daną jednostką organizacyjną, a także i do rozmywania odpowiedzialności jej kierownictwa za jej działanie. Ponieważ w myśl ustaleń – przyjętych także przez Sąd drugiej instancji - domaganie się od powoda określonych informacji nie następowało w trybie przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli przez komisję rewizyjną (art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy), a jednocześnie brak jest odrębnego przepisu, który by upoważniał tę komisję do wydawania poleceń pracownikom samorządowym, należy stwierdzić, że komisja ta nie była uprawniona do wydania powodowi polecenia dotyczącego pracy (należącego do kompetencji pracodawcy). Komisja rewizyjna rady gminy nie jest upoważniona do wydawania po-

leceń pracownikom samorządowym, gdyż ich wydawanie należy do przełożonego (pracodawcy). Kompetencja tego rodzaju nie wynika przy tym w sposób naturalny czy normalny – jak chce tego Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - z usytuowania gminnej jednostki organizacyjnej (N. Ośrodka Rekreacji) w strukturze organizacyjnej gminy, „a zwłaszcza z faktu nadrzędności Rady Gminy w stosunku do organów wykonawczych jakimi są nie tylko Zarząd Miasta i Gminy, ale także i wspomniana wyżej jednostka organizacyjna”. Sąd drugiej instancji (choć w sposób niekonsekwentny) - podobnie jak i strona pozwana - pismo skierowane do powoda przez komisję rewizyjną potraktował jako wydanie polecenia powodowi, wydawanie zaś przez tę komisję poleceń pracownikowi poza ramami prowadzonej kontroli (osobne zagadnienie stanowi to, czy działania w trybie kontroli w ogóle zasługują na miano poleceń dotyczących pracy) nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uznanie przy tym pisma skierowanego do powoda za polecenie w rozumieniu prawa pracy (polecenie dotyczące pracy, polecenie przełożonego), a nie za akt czy czynność innego rodzaju, jest zasadne zwłaszcza z uwagi na sposób jego sformułowania i wyznaczenie terminu realizacji. W tym zakresie jednocześnie błędne jest stanowisko Sądu drugiej instancji, który przyjął, iż komisja rewizyjna może wydawać polecenia dotyczące pracy. Sąd ten jednakże obok tego wywodzi, że komisja rewizyjna ma prawo występowania z normalnymi zapytaniami, czy wnioskami o udzielenie informacji do innych podmiotów, z czym oczywiście należy się zgodzić. Czym innym jest jednakże wystąpienie z zapytaniem czy wnioskiem o udzielenie informacji, a czym innym natomiast wydawanie pracownikom poleceń. Obowiązek pracownika samorządowego informowania organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych) jest sformułowany w sposób bardzo ogólny i nie uzasadnia w szczególności, by organy, instytucje i osoby fizyczne, o których mowa w tym przepisie, mogły arbitralnie określać zarówno treść informacji (rodzaj i zakres dokumentów) jak i termin ich dostarczenia, gdyż prowadziłoby to do postawienia znaku równości między wydawaniem poleceń a występowaniem z żądaniem (wnioskiem) udzielenia informacji, co w istocie zdaje się czynić Sąd drugiej instancji.

Z powyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy, stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC, orzekł jak w sentencji wyroku.

=====