

**Wyrok z dnia 5 lutego 2002 r.**

**I PKN 832/00**

**Organem uprawnionym do wypowiedzenia umowy o pracę kierownikowi wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej jest marszałek województwa (art. 4 pkt 4 i art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm. w związku z art. 3<sup>1</sup> § 1 k.p.), a nie zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).**

Przewodniczący SSN Józef Iwulski (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Katarzyna Gonera, Jadwiga Skibińska-Adamowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2002 r. sprawy z powództwa Bogumiła G. przeciwko Samorządowi Województwa P. w R. o odszkodowanie, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie-Ośrodek Zamiejscowy w Przemyślu z dnia 26 maja 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Przemyślu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Przemyślu wyrokiem z dnia 10 lutego 2000 r. [...] oddalił powództwo Bogumiła G. przeciwko Samorządowi Województwa P. w R. i Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w likwidacji w P. o odszkodowanie za wadliwe prawnie wypowiedzenie umowy o pracę.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód od 14 kwietnia 1997 r. został zatrudniony jako dyrektor Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P., na podstawie umowy o pracę na czas

nie określony. Umowę tę podpisał z nim Wojewoda P. Z dniem 1 stycznia 1999 r., na skutek reformy administracji publicznej, powód stał się pracownikiem wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej. W związku z przewidywaną likwidacją tej jednostki w dniu 28 czerwca 1999 r. Zarząd Województwa P. w R. podjął uchwałę o rozwiązaniu stosunku pracy z powodem z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia, liczonego od dnia 1 lipca 1999 r. W uchwale tej zawarto stosowne pouczenie, co do sposobu i terminu odwołania się do Sądu Pracy. Uchwałę "zawierającą de facto" wypowiedzenie umowy o pracę doręczono powodowi dopiero w dniu 20 lipca 1999 r. i dlatego rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło 31 sierpnia 1999 r. W dniu 31 grudnia 1999 r. zakończono proces likwidacji Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P.

Sąd Rejonowy uznał za bezzasadne żądanie zasądzenia odszkodowania w aspekcie zarzutu rozwiązania umowy o pracę przez nieuprawniony organ. Według art. 3 k.p. pracodawcą powoda w okresie od 16 kwietnia 1997 r. do 31 sierpnia 1999 r. była Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w P. Poprzednio uprawnienia do powoływania i odwoływania kierownika tej Dyrekcji oraz dokonywania wszelkich czynności w imieniu pracodawcy z zakresu prawa pracy, należały do Wojewody P. Z dniem 1 stycznia 1999 r. na mocy art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590) kompetencje te przejął Zarząd Województwa P. Od początku 1999 r. Samorząd Województwa P. przejął bowiem prawa i obowiązki dotychczasowego organu założycielskiego wobec Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P. na podstawie art. 174 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) w związku z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie określenia wykazu instytucji i jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych właściwym ministrom i centralnym organom administracji rządowej, wojewodom i innym terenowym organom administracji rządowej albo przez nich nadzorowanych, przekazywanych określonym jednostkom samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 147, poz. 965 ze zm.). Sąd Rejonowy przyjął, że na podstawie powołanych aktów prawnych, bezzasadne jest twierdzenie powoda, iż organem wyłącznie właściwym do rozwiązania z nim umowy o pracę jest Marszałek Województwa P. Do podjęcia czynności prawnych z zakresu prawa pracy przez Marszałka Województwa wobec kierowników jednostek

organizacyjnych, potrzebna jest uprzednia uchwała zarządu województwa w sprawie powołania lub odwołania kierownika jednostki. W tej sytuacji podjęcie uchwały przez Zarząd Województwa P. o rozwiązaniu z powodem umowy o pracę nie stanowi naruszenia powołanych przepisów. Sąd nie uwzględnił też zarzutu powoda w zakresie ustalenia, że z uwagi na staż pracy przysługuje mu trzymiesięczny okres wypowiedzenia. Sąd uznał, że okresu pracy u poprzedniego pracodawcy, tj. Wojewody P. - Urzędu Wojewódzkiego w P., nie można utożsamiać z zatrudnieniem w Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P. Okres zatrudnienia u ostatniego pracodawcy wynosił mniej niż 3 lata, stąd zgodnie z art. 36 § 1 pkt 2 i 3 k.p. okres wypowiedzenia wynosił 1 miesiąc.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Przemyślu wyrokiem z dnia 26 maja 2000 r. [...] oddalił apelację powoda. Przedmiotem apelacji była jedynie kwestia, który podmiot był właściwy do rozwiązania stosunku pracy z powodem. Powód nie kwestionował już zastosowania jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia umowy o pracę, jak też oddalenia powództwa w stosunku do Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P. Sąd Okręgowy podzielił argumentację Sądu Rejonowego, że w dacie rozwiązania stosunku pracy z powodem, a wcześniej wypowiedzenia mu umowy o pracę, jego pracodawcą była zgodnie z art. 3 k.p. Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w P. w likwidacji. Była ona jednostką organizacyjną zdolną do samodzielnego zatrudniania pracowników. W art. 3<sup>1</sup> k.p. rozstrzygnięto kwestię reprezentacji pracodawcy w sprawach z zakresu prawa pracy. O tym, kto dokonuje takich czynności decydują przepisy prawa powszechnie obowiązującego albo wewnętrzne akty ustrojowe (statut, umowa). Podmiot reprezentujący pracodawcę w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje czynności dotyczących indywidualnych stosunków pracy. Z dniem 1 stycznia 1999 r. w związku z reformą administracji publicznej doszło do zmiany kompetencji wielu organów. Samorząd Województwa P. przejął prawa i obowiązki Wojewody P. w stosunku do Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w P. Organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa (art. 15 ustawy o samorządzie województwa). Zdaniem Sądu Okręgowego, do zarządu województwa należy wykonywanie zadań samorządu, nie zastrzeżonych na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W szczególności do zadań zarządu należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników (art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie

województwa). Zatem do kompetencji zarządu województwa zastrzeżono nawiązywanie i rozwiązywanie stosunków pracy z kierownikami określonych jednostek organizacyjnych. W art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) stwierdzono, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za podmioty zwane pracodawcami samorządowymi dokonują wskazane organy. W urzędzie jednostki samorządu terytorialnego czynności tych dokonuje przewodniczący zarządu tej jednostki wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi. Opierając się tylko na tym przepisie należałoby przyjąć, iż marszałek województwa, jako przewodniczący zarządu województwa, jest kompetentny do wykonywania czynności pracodawcy wobec kierowników jednostek organizacyjnych. Sąd Okręgowy przyjął jednak, że wobec rozbieżności w dwóch aktach prawnych równej rangi, pierwszeństwo należy dać ustawie ustrojowej, którą jest ustawa o samorządzie województwa. Skoro więc w przepisie tej ustawy postanowiono, iż to zarząd województwa powołuje i odwołuje kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, to uchwała tego organu jest wystarczająca do rozwiązania stosunku pracy. Dodatkowym problemem było, że powód pracował na podstawie umowy o pracę, a nie powołania. Strona pozwana jednak prawidłowo rozwiązała umowę o pracę przez wypowiedzenie. Zarząd województwa jako organ wykonawczy, "z marszałkiem województwa na czele", władny był według Sądu drugiej instancji, do takiego działania na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa. Inne rozumowanie prowadziłoby do sytuacji, w której trudno byłoby ustalić organ właściwy do dokonania tej czynności. Kolejnym argumentem za przyjęciem właściwości zarządu województwa jest Statut Województwa P., z którego wynika, że kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych są zatrudniani przez zarząd województwa.

Kasację od tego wyroku wniósł powód, który zarzucił naruszenie art. 41 ust. 1 pkt 6 i art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Zdaniem powoda, do złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu umowy o pracę w imieniu samorządu Województwa P. uprawniony był Marszałek Województwa. Gdyby ustawodawca zamierzał przyznać zarządowi województwa prawo do składania oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunków pracy, niezależnie od formy, w jakiej zatrudnienie nastąpiło, użyłby sformułowania "zatrudnianie i zwalnianie". Wypowiedzenie zostało więc dokonane przez niewłaściwy or-

gan, gdyż marszałek województwa nie uczestniczył w podjęciu uchwały o odwołaniu powoda. Uchwała zarządu nie może zastąpić oświadczenia woli pracodawcy, a w tym przypadku stanowiła jedynie umocowanie dla marszałka, z którego nie skorzystał.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota występującego w sprawie problemu sprowadza się do określenia stosunku, jaki zachodzi między art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa a art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Sąd drugiej instancji przypisał pierwszeństwo regulacji art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa, gdyż uznał, że jest to przepis ustawy ustrojowej oraz że dotyczy on określenia podmiotu uprawnionego do czynności z zakresu stosunków pracy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> § 1 k.p. Oba te poglądy są niesłuszne. Pojęcie ustaw ustrojowych, jakkolwiek używane w języku prawniczym, nie ma oparcia konstytucyjnego. System źródeł prawa nie wyróżnia bowiem tego rodzaju ustaw (por. art. 87 Konstytucji). Przepisy wszystkich ustaw mają więc równą moc, a ewentualne sprzeczności między nimi należy usuwać w drodze ogólnych zasad wykładni. Gdyby już koniecznie chcieć przypisać jednej z tych ustaw charakter ustrojowy, to raczej należałoby go odnieść do ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż ta ustawa dotyczy stosunków pracy w jednostkach samorządowych, można więc ją nazwać ustawą ustrojową w tym zakresie. Uznanie, że art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa dotyczy dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, prowadziłoby także do uznania pierwszeństwa art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych jako przepisu szczególnego, regulującego wprost uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy względem pracowników samorządowych. Istotniejsze znaczenie ma jednak błąd Sądu drugiej instancji w ocenie, że art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa w ogóle dotyczy czynności z zakresu prawa pracy. Przepis ten stanowi, że do zadań zarządu województwa należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników. Rodzi to skojarzenie z nawiązywaniem stosunków pracy na podstawie powołania. Analiza przepisów prowadzi jednak do wniosku, że jest to tylko przypadkowa zbieżność (por. uzasadnienie wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., I PKN 480/99, OSNAPiUS 2001 r. nr 10, poz. 349). Stosunek pracy z kierownikami

wojewódzkich jednostek samorządowych nie może bowiem powstać na podstawie powołania, gdyż krąg osób zatrudnianych na tej podstawie jest określony w art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Nie można też uznać, aby w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. przepisem odrębnym (pozwalającym na nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania) był art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa. Dotyczy on bowiem wykonywania przez zarząd województwa zadań należących do samorządu województwa, w tym w szczególności zadań w zakresie kierowania, koordynowania i kontrolowania działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Przedmiotem jego regulacji w ogóle więc nie jest dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy, choć oczywiście wykonywanie zadań samorządowych może prowadzić do ich podejmowania. O tym, że art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa nie jest przepisem odrębnym w rozumieniu art. 68 § 1 k.p., pozwalającym na nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania, była też przekonana strona pozwana, skoro zawarła z powodem umowę o pracę. Stąd też powstał problem, który Sąd drugiej instancji dostrzegł, a mianowicie, jak rozumieć kompetencję zarządu do odwołania powoda, w sytuacji gdy był on zatrudniony na podstawie umowy o pracę. Sąd w istocie tego problemu nie rozwiązał, a jedynie podtrzymał pogląd o pierwszeństwie art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa, gdyż inaczej "trudno byłoby ustalić organ właściwy do dokonania tej czynności" (wypowiedzenia umowy o pracę). Tymczasem wątpliwość ta może być bardzo łatwo usunięta, jeżeli odrzucimy wykładnię, że art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa dotyczy czynności z zakresu prawa pracy. Wówczas kompetencja do rozwiązania umowy o pracę z powodem jest jednoznacznie określona w art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Organem uprawnionym do jej dokonania jest według tego przepisu w związku z art. 3<sup>1</sup> § 1 k.p. marszałek województwa, co jest potwierdzone w art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, według którego marszałek jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Analiza przepisów prowadzi więc do wniosku, że powoływanie i odwoływanie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, o którym stanowi art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa, to czynności w zakresie zadań samorządu, polegające na kierowaniu, koordynowaniu i kontrolowaniu ich działalności, a nie czynności z zakresu prawa pracy. Należy bowiem zważyć, że

kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej pozostaje w podwójnym (co najmniej) układzie stosunków prawnych. Z jednej strony wykonuje zadania samorządu (układ ustrojowy, w pewnym zakresie administracyjny), a z drugiej strony jest pracownikiem odpowiedniego pracodawcy samorządowego. Oczywiście, te stosunki prawne wzajemnie na siebie oddziałują, ale nie oznacza to, że czynność prawna w zakresie stosunków samorządowych wywołuje automatycznie skutki prawne w sferze stosunku pracy. Odwołanie kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej przez zarząd województwa (czynność w zakresie zadań samorządowych) jest podstawą dokonania czynności w ramach stosunku pracy (np. uzasadnia wypowiedzenie umowy o pracę), ale nie jest z nią równoznaczna. Inaczej mówiąc, po odwołaniu kierownika przez zarząd województwa powinna być dokonana czynność w sferze stosunku pracy polegająca na jego rozwiązaniu. Tę czynność powinien wykonać pracodawca, ściślej mówiąc podmiot uprawniony do działania w jego imieniu. Podmiotem tym w analizowanym przypadku jest marszałek województwa. Jest to sytuacja podobna do stosunków pracy w zarządach spółek kapitałowych i utrwalone orzecznictwo w tym zakresie można odnieść do stanu faktycznego sprawy (por. np. wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 lipca 1991 r., III APr 79/91, OSP 1993 r. z. 1, poz. 15 z glosą J. Broła i glosą W. Muszalskiego; uchwała z dnia 4 października 1994 r., I PZP 42/94, OSNAPiUS 1994 r. nr 11, poz. 174; OSP 1995 r. z. 10, poz. 213 z glosą A. Nowaka; wyrok z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 171/99, OSNAPiUS 2000 r. nr 21, poz. 785; wyrok z dnia 14 lipca 1994 r., I PRN 26/94, OSNAPiUS 1994 r. nr 9, poz. 147; wyrok z dnia 1 lipca 1998 r., I PKN 63/98, OSNAPiUS 1999 r. nr 14, poz. 462).

Pewien problem mógłby powstać w sprawie, gdyby rozważać, czy marszałek województwa nie dokonał jednak względem powoda czynności, którą można by potraktować jako wypowiedzenie umowy o pracę, a w szczególności, czy jego udział w podjęciu uchwały zarządu nie jest taką czynnością (por. wyrok z dnia 13 października 1999 r., I PKN 305/99, OSNAPiUS 2001 r. nr 4, poz. 119). W tym zakresie należy jednak zważyć, że sam udział marszałka w podjęciu takiej uchwały zarządu (marszałek jest jego przewodniczącym na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa) nie oznacza złożenia przez niego oświadczenia woli o wypowiedzeniu umowy o pracę. Nadto marszałek musiałby takie oświadczenie złożyć pracownikowi, choćby w sposób konkludentny. W stanie faktycznym sprawy marszałek województwa nie uczestniczył jednak w podjęciu uchwały zarządu o odwołaniu powoda i nie

dokonał względem niego żadnej czynności z tym związanej (nie podpisał pisma doręczającego uchwałę, nie wydał powodowi świadectwa pracy itp.). Problem ten nie wymaga więc szczegółowego rozważenia. Wreszcie niezasadny jest argument Sądu drugiej instancji dotyczący statutu województwa, w którym określono, że kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych są zatrudniani przez zarząd województwa. Statut nie może bowiem regulować sprzecznie z przepisami ustawowymi zasad dotyczących podstawy nawiązania stosunku pracy czy określenia podmiotu uprawnionego do czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy (por. wyrok z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97, OSNAPiUS 1998 r. nr 3, poz. 77).

Z tych względów na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

=====