

Wyrok z dnia 12 lutego 2004 r.

I PK 312/03

Zakres kompetencji pełnomocnika do zorganizowania urzędu marszałkowskiego ustanowionego w trybie art. 102 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) obejmował czynności z zakresu prawa pracy, które według ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) należą do marszałka województwa.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Beata Gudowska, Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 lutego 2004 r. sprawy z powództwa Wojciecha W. przeciwko Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa M. w W. i Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezesa Rady Ministrów o odszkodowanie, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 14 lutego 2003 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2003 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, uwzględniając apelację pozwanego Urzędu Marszałkowskiego Województwa M. w W. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie zasądzającego na rzecz powoda Wojciecha W. kwotę 60.000 zł tytułem odszkodowania, zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo w całości. Podstawę wyroku stanowiły następujące ustalenia. W dniu 27 listopada 1998 r. Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 102 ust. 4 i 6

ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) wyznaczył - w osobie Lecha I. - pełnomocnika do organizacji Urzędu Marszałkowskiego dla Województwa M. na okres do dnia wyboru zarządu województwa. W dniu 15 grudnia 1998 r. pełnomocnik, działając na podstawie art. 102 ust. 5 powołanej wyżej ustawy z dnia 13 października 1998 r., wydał zarządzenie w sprawie utworzenia Urzędu Marszałkowskiego Województwa, zaś 16 grudnia 1998 r. zawarł umowę o pracę z powodem, zatrudniając go od dnia 1 stycznia 1999 r. na czas określony do 31 grudnia 1999 r. na stanowisku dyrektora departamentu komunikacji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa M., wskazując jako dzień rozpoczęcia pracy 4 stycznia 1999 r.

W dniu 4 stycznia 1999 r. powód wraz z innymi osobami zatrudnionymi przez pełnomocnika zgłosił się do pracy w Urzędzie Marszałkowskim Województwa M., lecz go do pracy nie dopuszczono. Sytuacja powtórzyła się 5 stycznia 1999 r. Wobec takiego stanowiska pracodawcy powód w dniu 5 stycznia 1999 r. złożył w Urzędzie M. pismo skierowane do Marszałka Województwa M., w którym oświadczył o swojej gotowości do podjęcia pracy w Urzędzie i zwrócił się o wyjaśnienie jego sytuacji pracowniczej. Pełnomocnik Premiera działał do dnia 31 grudnia 1998 r. Złożone przez niego sprawozdanie w dniu 29 grudnia 1998 r., nie zostało zakwestionowane ani odrzucone. Zarząd Województwa M. w dniu 31 grudnia 1998 r. podjął uchwałę [...] w sprawie organizacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa M.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu pierwszej instancji, że zawarta z powodem umowa o pracę wywołała wynikające z tej umowy konsekwencje prawne. Zdaniem Sądu drugiej instancji ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów Pełnomocnik przekroczył swoje kompetencje, bowiem w ramach czynności organizowania urzędu oraz przygotowania projektów uchwał sejmiku województwa - do czego był powołany - nie mieści się kompetencja do zatrudniania pracowników samorządowych. Ustawowy zakres umocowania pełnomocnika nie obejmuje zatrudniania pracowników samorządowych, do czego potrzebne jest odrębne upoważnienie z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124 ze zm.), stanowiącego, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w odniesieniu do pracowników samorządowych urzędu marszałkowskiego dokonywane są przez przewodniczącego zarządu - marszałka województwa.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powód zaskarżył kasacją, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Skarżący zarzucił:

1) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: a) art. 102 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną przez przyjęcie, że pełnomocnik powołany do zorganizowania urzędu marszałkowskiego nie był umocowany do zawierania umów o pracę; art. 102 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną poprzez błędne przyjęcie, że „Premier wyznaczając w trybie art. 102 ust. 4 w/w ustawy pełnomocnika ds. zorganizowania urzędu marszałkowskiego winien wskazać podstawę prawną w postaci art. 4 pkt 4 ustawy z 22 lutego 1990 r. o pracownikach samorządowych”, jeśli chciał umocować pełnomocnika do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy; b) art. 102 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną przez ograniczenie się do stwierdzenia, że „Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Warszawie naruszył prawo materialne poprzez błędną wykładnię przepisów art. 102 ust. 4, 5 i 6 ustawy z 13.X.98 r.”; c) art. 4 pkt 4 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych przez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem w dacie zawarcia umowy o pracę przez pełnomocnika z powodów, przepis ten w wersji przyjętej przez Sąd Apelacyjny jeszcze nie obowiązywał; d) art. 3 k.p. przez błędne uznanie, że pełnomocnik do spraw zorganizowania urzędu marszałkowskiego, nie mógł być pracodawcą dla pracowników urzędu marszałkowskiego; e) art. 33 k.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie „do zapisu § 4 pkt 1 umowy o pracę, w sytuacji gdy § 4 umowy przewiduje możliwość rozwiązania umowy przez strony przed dniem 1 stycznia 1999 r.”; f) art. 58 § 1 k.c. poprzez niewłaściwe jego zastosowanie przez uznanie, że zapis § 4 pkt 1 umowy o pracę, jako mający na celu obejście prawa, czyni całą umowę nieważną; g) naruszenie przepisów prawa procesowego, mające istotny wpływ na wynik sprawy:

2) art. 233 k.p.c. przez sprzeczność ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału dowodowego polegającą na błędnym ustaleniu, że: a) treść pełnomocnictwa ustawowego zawartego w art. 102 ust. 5 nie dawała pełnomocnikowi umocowania do zawierania umów o pracę; b) zapis § 4 umowy przewiduje odszkodowanie dla powoda w przypadku rozwiązania tej umowy przed 1 stycznia 1999 r., tj. przed dniem wejścia w życie umowy; c) przepis art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych obowiązywał w dacie zawarcia umowy o pracę z powodów oraz art. 378 k.p.c. poprzez oparcie przez Sąd rozstrzygnięcia na niepodniesionych

w apelacji zarzutach naruszenia prawa materialnego, tj. art. 102 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz art. 4 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, a także art. 3 i 33 k.p.

Jako okoliczności uzasadniające rozpoznanie kasacji skarżący wskazał na potrzebę dokonania wykładni art. 102 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. W kontekście tego przepisu rodzi się również pytanie o charakter i zakres pełnomocnictwa ustawowego, wynikającego z przepisów szczególnych. Zachodzi potrzeba zdefiniowania pojęcia „zorganizowanie urzędu marszałkowskiego” i udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zatrudnienie pracownika przez pełnomocnika do organizacji urzędu marszałkowskiego mieści się w zakresie zorganizowania urzędu marszałkowskiego.

Skarżący wskazał, że w związku z naruszeniem przez Sąd Apelacyjny art. 378 k.p.c. istnieje również potrzeba ustalenia znaczenia pojęcia „granice apelacji” i udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy sąd drugiej instancji może z urzędu stwierdzać naruszenie przepisów prawa materialnego, w zakresie w jakim zarzut taki nie zostaje podniesiony przez wnoszącego apelację.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wynikające w zakresie podstaw kasacji powoda problemy prawne sprawy za punkt odniesienia mają okoliczności faktyczne, których strona pozwana nie kwestionuje. Nawiązując do przedstawionej wyżej podstawy faktycznej wyroku, trzeba rozważyć stosunek pracy, w szczególności sytuację prawną powoda, z którym umowę o pracę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa M. zawarł w okresie organizacji Urzędu Marszałkowskiego (gdy - z określonych przyczyn - nie działały organy samorządowe) wyznaczony przez Premiera pełnomocnik do organizacji Urzędu Marszałkowskiego dla województwa M. Premier w dokumencie zawierającym pełnomocnictwo określił jego cel, z powołaniem podstawy ustawowej bez skonkretyzowania zakresu powierzonego zorganizowania Urzędu Marszałkowskiego Województwa M. Nie zostało w sprawie ustalone ażeby Premier jako bezpośredni mocodawca pełnomocnika zakwestionował czynności tego pełnomocnika w odniesieniu do rozpatrywanego w sprawie zatrudnienia powoda.

Na tle powyższych okoliczności zakwestionowanie ważności umowy o pracę zawartej przez pełnomocnika do organizacji Urzędu Marszałkowskiego z powodów wynika z podzielonego przez Sąd Apelacyjny - odmiennie od stanowiska Sądu pierwszej instancji - poglądu strony pozwanej, że Pełnomocnik w tym zakresie działał bezprawnie, bo zakres jego działania wynikający z przepisów nie obejmował prawa do zatrudniania pracowników Urzędu Marszałkowskiego.

Rozważając przedstawione w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego stanowisko, Sąd Najwyższy nie podzielił założenia na jakim zostało ono oparte, to jest, że dla wykonywania przez pełnomocnika czynności z zakresu prawa pracy przy jego wyznaczeniu „wskazana byłaby podstawa prawna (art. 4 pkt 4 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych - Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) stanowiąca, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w odniesieniu do pracowników samorządowych urzędu marszałkowskiego dokonywane są przez przewodniczącego zarządu - marszałka województwa”. Nie ma uzasadnionej podstawy stanowisko uzależniające zakres należących do pełnomocnika czynności prawnych od sposobu ujęcia podstawy upoważniającej w dokumencie pełnomocnictwa. Nie jest przecież tak, że od uznania Premiera zależy to, czy pełnomocnik wyznaczony do zorganizowania Urzędu Marszałkowskiego jest lub nie jest upoważniony do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Kwestia wyposażenia pełnomocnika w określone kompetencje nie została pozostawiona Premierowi, lecz powinna być wyjaśniona według wynikającego z przepisów prawa statusu tego pełnomocnika. W regulacji prawnej określającej działanie Premiera w zakresie należącym do samorządu terytorialnego nie chodzi o przeniesienie kompetencji samorządu do organu administracji państwowej ale - według zasady pomocniczości - wyznaczenie pełnomocnika do wykonania określonego zadania (zorganizowanie Urzędu Marszałkowskiego), które należy wprowadzić do właściwych organów samorządowych, jednakże nie mogły one go wykonać, gdyż nie zostały wyłonione w odpowiednim terminie. Wiąże się to z realizacją ustawowo określonej zasady w ramach reformy ustroju samorządu terytorialnego, że „z dniem 1 stycznia 1999 r. tworzy się urzędy marszałkowskie w miastach będących siedzibami władz samorządu województwa” (art. 27 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). W poszczególnych ustępach art. 102 tej ustawy określono ramy czasowe powstawania ustrojowych struktur nowoutworzonych jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc - stosownie do art. 102 ust. 3 - jeżeli do dnia 15 listopada nie zostałyby wybrany

zarząd województwa, to organizacja urzędu marszałkowskiego należałaby do pełnomocnika ustanowionego przez sejmik województwa, a więc w ramach struktury samorządowej. Dopiero, jeżeli do dnia 25 listopada 1998 r. - stosownie do art. 102 ust. 4 - sejmik województwa nie wybrałby zarządu województwa i nie ustanowiłby swego pełnomocnika, to takiego pełnomocnika wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek Delegata Rządu. Pełnomocnicy, o których mowa w wymienionych przepisach mieli zadanie zorganizowania urzędu marszałkowskiego oraz przygotowania projektów uchwał sejmiku województwa, w tym projektu statutu województwa (art. 102 ust. 5). W zakresie tych zadań, ze względu na wskazane przyczyny ich powołania, pełnili oni zastępczą - na czas do dnia wyboru zarządu województwa - funkcję, która w zwykłym porządku funkcjonowania nowo utworzonych struktur samorządowych należy do jego organów (art. 102 ust. 6).

Nie ma więc uzasadnionej podstawy pogląd Sądu Apelacyjnego, że zakres kompetencji pełnomocnika do zorganizowania urzędu marszałkowskiego nie mógł obejmować czynności z zakresu prawa pracy, które według ustawy o pracownikach samorządowych należą do marszałka województwa. Tymczasem - jak to wyżej wskazano - przepisy wprowadzające reformę administracji publicznej przewidziały specjalny (nadzwyczajny) tryb etapu organizacyjnego, w ramach którego określone zadania przyporządkowane ustrojowym organom samorządu terytorialnego, mogły być zastępczo powierzane ustanawianym w specjalnym trybie pełnomocnikom. Można więc z tego powodu rezultat wniosku Sądu Apelacyjnego ująć inaczej - najogólniej biorąc - w ten sposób, że jeżeli do marszałka województwa należy zatrudnianie pracowników urzędu marszałkowskiego i jeżeli zorganizowanie urzędu marszałkowskiego zawiera jakieś, przynajmniej podstawowe, struktury kadrowe, to zadania te należały także do pełnomocnika ustanowionego w trybie art. 102 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Horyzont czasowy działania pełnomocnika (do dnia wyboru zarządu województwa) - wbrew pogładowi Sądu Apelacyjnego - nie stanowi adekwatnego kryterium dla kwestii przedmiotu (zakresu) tego działania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wyraził ponadto stanowisko, że wynikający z § 4 ust. 1 zawartej z powodem umowy o pracę „zapis o obowiązku zapłaty odszkodowania powodowi za samą możliwość rozwiązania umowy o pracę przed datą rozpoczęcia pracy jest nieważny jako mający na celu obejście prawa (art. 58 § 1 k.c.)”. W kasacji powoda zarzucono, że ocena wyroku w powyższym zakresie jest niezrozumiała i zbędna. Nie wchodząc w rozpoznanie tego zarzutu należy zauważyć,

że w rozpatrywanej sprawie konsekwencje prawne spornej klauzuli z § 4 ust. 1 umowy o pracę nie mają żadnego znaczenia, skoro podstawę dochodzonego przez powoda roszczenia odszkodowawczego nie stanowi wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę (przed 1 stycznia 1999 r.), ale odszkodowanie (z § 4 ust. 2 umowy) za niewykonanie obowiązków pracodawcy.

Jeżeli chodzi o procesową podstawę kasacji (por. art. 393¹ pkt 2 k.p.c.), to pomijając zbędnie powtórzone w tym zakresie zarzuty przedstawione poprzednio w ramach podstawy materialnoprawnej (por. art. 393¹ pkt 1 k.p.c.) niezasadnie zarzucono naruszenie art. 378 k.p.c., przez weryfikację wykładni przepisów prawa materialnego, chociaż apelacja strony pozwanej nie podnosiła zarzutów z zakresu prawa materialnego. Stanowisko w tym zakresie wnoszącego kasację jest odpowiednie dla roli sądu kasacyjnego (por. art. 393¹¹ k.p.c.), a nie dla pozycji sądu apelacyjnego (por. też art. 368 § 1 k.p.c., art. 382 k.p.c. i art. 386 k.p.c.), który w granicach apelacji pełni również funkcję sądu merytorycznego i może brać z urzędu pod rozwagę naruszenie prawa materialnego ażeby po przeanalizowaniu całego materiału procesowego ustalić podstawę faktyczną wyroku i jego podstawę prawną, z ewentualnym usunięciem wad postępowania pierwszoinstancyjnego.

Z powyższych przyczyn, uznając że wniosek kasacji jest uzasadniony ze względu na usprawiedliwioną podstawę dotyczącą naruszenia przepisów prawa materialnego, Sąd Najwyższy orzekł zgodnie z art. 393¹³ § 1 k.p.c.

=====