

Wyrok z dnia 4 listopada 2008 r.

II PK 78/08

Dyrektor powiatowego urzędu pracy nie jest pracownikiem powołanym na stanowisko w rozumieniu art. 68 § 1 k.p.

Przewodniczący SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca), Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf, Zbigniew Hajn.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 listopada 2008 r. sprawy z powództwa Jana H. przeciwko Powiatowemu Urzędowi Pracy w N. o zapłatę, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. [...]

1. o d d a ł skargę kasacyjną;
2. zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 900 zł (dziewięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z dnia 14 września 2007 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Kluczborku zasądził od pozwanego Powiatowego Urzędu Pracy w N. na rzecz powoda Jana H. kwotę 6.011,43 zł tytułem ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy i oddalił powództwo w zakresie żądania odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, odszkodowania za skrócenie okresu wypowiedzenia i odprawy pieniężnej.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód został powołany na stanowisko kierownika Powiatowego Urzędu Pracy w N. przez Starostę N. w dniu 1 kwietnia 2003 r. W tym samym dniu sporządzono umowę o pracę na czas nieokreślony pomiędzy Janem H. a Starostwem Powiatowym. Anekszem do tej umowy podpisanym 18 czerwca 2004 r. strony ustaliły, że zmianie ulega nazwa stanowiska pracy zajmowanego przez powoda, z dotychczasowej „kierownik Powiatowego Urzędu Pracy” na „dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy”. W dniu 12 lutego 2007 r. Powiatowa Rada

Zatrudnienia w N. uchwałą [...] w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Jana H. z funkcji dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy wyraziła zgodę na odwołanie. Pismem z dnia 13 lutego 2007 r. Starosta N. odwołał powoda ze stanowiska dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, wskazując że odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, biegnącym w okresie od 1 marca 2007 r. do 31 maja 2007 r. i zobowiązując pracownika do wykorzystania przysługującego mu urlopu wypoczynkowego. Jan H. w okresie od 12 lutego 2007 r. do 2 marca 2007 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim, wobec czego pismem z dnia 8 marca 2007 r. Starosta N. skorygował okres wypowiedzenia, informując że biegnie on od dnia 5 marca 2007 r. i upływa 5 czerwca 2007 r. Kolejnym pismem z dnia 17 kwietnia 2007 r., doręczonym powodowi 25 kwietnia 2007 r., Starosta N. udzielił mu urlopu wypoczynkowego w liczbie 24 dni, powołując się na art. 167¹ k.p.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy przyjął, że na uwzględnienie zasługuje jedynie roszczenie dotyczące zasądzenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Zdaniem tego Sądu, stosunek pracy powoda powstał bowiem na podstawie powołania w związku z czym przy odwoływaniu go ze stanowiska nie znajdowały zastosowania przepisy dotyczące trybu rozwiązywania umownego stosunku pracy (art. 69 pkt 1 k.p.). Nie można było zatem uznać, że czynność rozwiązująca stosunek pracy naruszała obowiązujące przepisy z tego powodu, iż w piśmie odwołującym go ze stanowiska nie wskazano przyczyny tego odwołania. Sąd Rejonowy uznał także, iż wobec powoda zastosowano prawidłowy okres wypowiedzenia, ponieważ zgodnie z art. 72 § 1 zdanie pierwsze k.p., jeżeli odwołanie nastąpiło w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, bieg wypowiedzenia rozpoczyna się po upływie tego okresu, a przy obliczaniu okresu wypowiedzenia nie stosuje się art. 30 § 2¹ k.p. W ocenie Sądu Rejonowego, nie zachodziły również żadne przesłanki, ażeby do odwołania powoda ze stanowiska stosować przepisy ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w związku z czym niezasadne było roszczenie o odprawę pieniężną.

Rozpoznając sprawę na skutek apelacji powoda, Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu wyrokiem z dnia 13 grudnia 2007 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 15.780 zł tytułem odszkodowania za „wadliwe” rozwiązanie umowy o pracę z

ustawowymi odsetkami oraz kwotę 4.383 zł tytułem wynagrodzenia za zastosowanie nieprawidłowego okresu wypowiedzenia, oddalając apelację w pozostałym zakresie.

Według Sądu odwoławczego, Sąd Rejonowy nieprawidłowo uznał, iż powód był zatrudniony na podstawie powołania. Powiatowy urząd pracy jest powiatową jednostką organizacyjną w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej (art. 33b ustawy) i dlatego jego pracownicy podlegają regulacjom ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593 ze zm.). Przepis „art. 2 ust. 3” tej ustawy wymienia enumeratywnie wszystkie stanowiska, na których zatrudnienie pracownika samorządowego następuje na podstawie powołania, nie wskazując, ażeby taka podstawa nawiązania stosunku pracy była właściwa dla stanowiska dyrektora (poprzednio kierownika) powiatowego urzędu pracy. Skoro zatem powód nie był zatrudniony ani na podstawie wyboru, ani mianowania, to trafnie podnosi, iż pozostawał w umownym stosunku pracy.

Sąd Okręgowy wskazał, że przepis art. 6b ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.), obowiązujący w dacie nawiązywania między stronami stosunku pracy, zgodnie z którym kierownika powiatowego urzędu pracy powołuje i odwołuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia, podobnie jak art. 142 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.), według którego kierownicy powiatowych urzędów pracy i ich zastępcy pełniący funkcje w dniu wejścia w życie ustawy stają się z mocy prawa odpowiednio dyrektorami i zastępcami dyrektorów tych urzędów oraz art. 9 ust. 5 ostatnio wymienionej ustawy nie określają podstawy zatrudnienia dyrektora (a poprzednio kierownika) powiatowego urzędu pracy. Do takiego wniosku nie może bowiem prowadzić zawarcie w tych przepisach słowa „powołuje”, skoro używane jest ono przez ustawodawcę również w odniesieniu do czynności powierzenia, czy wyznaczenia pracownikowi konkretnego stanowiska. Według Sądu drugiej instancji, przepisy te określają jedynie kompetencje starosty do doboru osoby na stanowisko dyrektora (poprzednio kierownika) powiatowego urzędu pracy, natomiast podstawą nawiązania stosunku pracy na tym stanowisku jest umowa o pracę zgodnie z „art. 2 ust. 4” ustawy o pracownikach samorządowych.

Oświadczenie woli o wypowiedzeniu powodowi umowy o pracę naruszało zatem obowiązujące przepisy, albowiem nie wskazano w nim przyczyny uzasadniającej decyzję pracodawcy, co jest niezgodne z art. 30 § 4 k.p. Roszczenie powoda o odszkodowanie, sformułowane na podstawie art. 45 § 1 k.p., zasługiwało więc na uwzględnienie, podobnie jak żądanie odnoszące się do wynagrodzenia wywodzone z zastosowania nieprawidłowego okresu wypowiedzenia tej umowy. Stosownie do treści art. 30 § 2¹ k.p. okres wypowiedzenia powinien bowiem zakończyć się 30 czerwca 2007 r., a nie 5 czerwca 2007 r., w związku z czym powodowi przysługiwało na podstawie art. 49 k.p. wynagrodzenie za czas, do upływu którego umowa o pracę powinna trwać.

Sąd drugiej instancji nie znalazł podstaw do uwzględnienia apelacji powoda w pozostałej części, bowiem nie było przesłanek do stwierdzenia, że do rozwiązania z nim stosunku pracy doszło w warunkach określonych ustawą z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, od czego uzależnione jest prawo do odprawy pieniężnej przewidziane w art. 8 tej ustawy.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego w części zmieniającej wyrok Sądu Rejonowego złożył pozwany Powiatowy Urząd Pracy w N., który zarzucił naruszenie prawa materialnego w postaci art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz poprzednio obowiązującego art. 6b ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 68 § 1 k.p., art. 70 § 1 i § 2 k.p., art. 1a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, poprzez błędną ich wykładnię i bezpodstawne przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie nie mają zastosowania, gdyż na ich podstawie powód jak dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w N. nie mógł być zatrudniony na podstawie powołania. Skargę kasacyjną oparto również na podstawie naruszenia prawa materialnego w postaci: „art. 2 ust. 3” ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zatrudnienie pracownika samorządowego na podstawie powołania może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w tym przepisie, „art. 2 ust. 4” tej samej ustawy, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że na podstawie tego przepisu powód zatrudniony był na podstawie umowy o pracę oraz art. 30 § 4 k.p., art. 45 § 1 k.p., art. 30 § 2¹ k.p. i art. 49 k.p., przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że

powodowi należało podać przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie oraz że zakończenie okresu zatrudnienia powoda nastąpiło z dniem 30 czerwca 2007 r.

Wskazując takie zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w punkcie I i oddalenie apelacji powoda oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, ewentualnie o uchylenie tego wyroku w punkcie I i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zakwestionowano, między innymi, stanowisko Sądu Okręgowego, iż zatrudnienie pracownika na podstawie powołania może dotyczyć wyłącznie stanowisk wymienionych w „art. 2 ust. 3” ustawy o pracownikach samorządowych. Skarżący podniósł, iż z treści art. 1a tej ustawy wynika, że jej przepisów nie stosuje się do pracowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1, których status prawny określają odrębne przepisy. Takimi odrębnymi przepisami określającymi status prawny dyrektora powiatowego urzędu pracy będącego jednostką organizacyjną samorządu powiatowego są zaś, między innymi, przepisy art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz obowiązujący do czerwca 2004 r. art. 6b ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Przepisy te w rozumieniu art.1a ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 68 § 1 k.p. stanowią samodzielną podstawę do powołania dyrektora powiatowego urzędu pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw. Według art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych zakresem podmiotowym ustawy objęci są pracownicy zatrudnieni, między innymi, w powiatowych jednostkach organizacyjnych. Powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu (art. 33 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). 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. 1a 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, jak twierdzi skarżący. 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 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Wbrew stanowisku skarżącego, ani przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ani poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie mogą być uznane za przepisy odrębne w rozumieniu art. 1a ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do dyrektora (poprzednio kierownika) powiatowego urzędu pracy, albowiem nie regulują statusu prawnego (ogółu praw i obowiązków pracowniczych) pracownika zatrudnionego na tym stanowisku. Zarówno art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak i art. 6b ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, dotyczą wyłącznie trybu poprzedzającego nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy na stanowisku dyrektora (kierownika) powiatowego urzędu pracy, jak również kwestii reprezentacji pracodawcy samorządowego przy czynnościach związanych z powstaniem i ustaniem tego stosunku pracy. W myśl art. 6b ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu kierownika powiatowego urzędu pracy powoływał i odwoływał starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia, natomiast zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, starosta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wyższe wykształcenie oraz co najmniej 3 - letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5 - letni staż zatrudnienia w innych instytucjach rynku pracy, starosta odwołuje też dyrektora po uzyskaniu zgody powiatowej rady zatrudnienia wyrażonej większością co najmniej 2/3 składu rady, przy czym zgoda ta nie jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 52 i 53 k.p. Nie można nie dostrzec, że wskazanie w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy starosty jako osoby reprezentującej pracodawcę samorządowego przy czynnościach dotyczących nawiązania i ustania stosunku pracy dyrektora powiatowego urzędu pracy odpowiada rozwiązaniu przyjętemu przez art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 1 tej ustawy, podejmują w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wójt (burmistrz, prezydent miasta),

starosta, marszałek województwa wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1-3. Natomiast wskazanie w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na osobę wyłonioną w drodze konkursu wynika z tego, że zgodnie z art. 3a ustawy o pracownikach samorządowych nabór na wolne stanowiska urzędnicze, w tym stanowiska kierownicze, osób zatrudnianych na podstawie mianowania lub umowy o pracę (art. 2 pkt 2 i 4 ustawy) jest otwarty i konkurencyjny, co oznacza, że musi być poprzedzony konkursem, o którym mowa w art. 3a - 3d ustawy.

Powyższe prowadzi do wniosku, że status prawny osób zatrudnionych na stanowisku dyrektora powiatowego urzędu pracy regulowany jest przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, w tym jej art. 2, który dotyczy podstaw do nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, stanowiąc w pkt 3, iż na podstawie powołania zatrudniani są: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa), nie wymieniając dyrektora powiatowego urzędu pracy. Stanowiska dyrektora powiatowego urzędu pracy brakuje także wśród pracowników samorządowych, których zatrudnia się na podstawie wyboru (art. 2 pkt 1 ustawy) i mianowania (art. 2 pkt 2 ustawy), wobec czego podstawę nawiązania z nim stosunku pracy stanowić musi umowa o pracę, albowiem w myśl art. 2 pkt 4 ustawy na takiej podstawie zatrudnia się pozostałych pracowników samorządowych. Za interpretacją, że dyrektor powiatowego urzędu pracy pozostaje w umownym stosunku pracy, przemawia dodatkowo treść art. 9 ust. 5 zdanie trzecie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym mowa jest o braku wymogu zgody powiatowej rady zatrudnienia na rozwiązanie stosunku pracy z osobą zajmującą to stanowisko w przypadkach, o których mowa w art. 52 i 53 k.p., które to przepisy dotyczą rozwiązania bez wypowiedzenia umowy o pracę a nie stosunku pracy z powołania.

O przyjęciu powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem powiatowego urzędu pracy nie może w takiej sytuacji, jak słusznie przyjął Sąd Okręgowy, decydować użycie przez ustawodawcę w odnośnych przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz poprzednio obowiązującej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu słów „powołuje” i „odwołuje” co do czynności starosty nawiązującego i rozwiązującego ten stosunek pracy w imieniu

pracodawcy samorządowego. 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. W razie wątpliwości dotyczących podstawy nawiązania stosunku pracy w konkretnym przypadku należy zatem uwzględnić szerszy kontekst danej regulacji prawnej, co odnośnie do pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku dyrektora powiatowego urzędu pracy prowadzi, jak wyżej wykazano, do wniosków zaprezentowanych w zaskarżonym wyroku, iż nawiązuje się on na podstawie umowy o pracę a nie na podstawie powołania. Tym samym prawidłowo Sąd odwoławczy przyjął, że wypowiedzenie tej umowy o pracę dokonane zostało z naruszeniem przepisów skoro w piśmie pracodawcy nie wskazano jego przyczyny (art. 30 § 4 k.p.), co uzasadnia roszczenie powoda o odszkodowanie (art. 45 § 1 k.p.), jak również, iż zastosowano okres wypowiedzenia krótszy od wymaganego liczonego zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. 30 § 2¹ k.p., wobec czego powodowi przysługuje wynagrodzenie w oparciu o art. 49 k.p.

Z tych przyczyn nie było podstaw do uznania za trafne podniesionych przez skarżącego zarzutów dotyczących naruszenia wskazanych w skardze przepisów prawa materialnego, wobec czego na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 398²¹ w związku z art. 108 § 1 oraz art. 98 i 99 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====