

Sygn. akt V Pa 28/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2017 r.

Sąd Okręgowy w Kaliszu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Marzena Głuchowska
Sędziowie:	SSO Romuald Kompanowski (spr.) SSO Stanisław Pilarczyk
Protokolant:	Małgorzata Przybyła

po rozpoznaniu w dniu 21 września 2017r. w Kaliszu

apelacji (...) w P.

od wyroku Sądu Rejonowego w Kaliszu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 8 maja 2017 r. sygn. akt IV P 21/17

w sprawie z powództwa (...)

w P.

przeciwko **E. K.**

o zapłatę

1. oddała apelację

2. zasądza od powoda (...) w P. na rzecz pozwanej E. K. kwotę 1350 (jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za instancję odwoławczą

SSO Romuald Kompanowski (spr.) SSO Marzena Głuchowska SSO Stanisław Pilarczyk

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 8 maja 2017 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kaliszu oddalił powództwo (...) w P. skierowane przeciwko E. K. o zapłatę kwoty 20.219,42 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 18 października 2016 r. do dnia zapłaty.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne: Pozwana E. K. była zatrudniona w (...) w P. od dnia 01 czerwca 1982 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. w wymiarze pełnego etatu. Uchwałą Nr (...) z dnia 30 września 2015 r. Zarząd Województwa (...) powołał pozwaną na stanowisko Zastępcy Dyrektora (...) w P. z dniem 01 października 2015 r. Zaś na podstawie uchwały Nr (...) z dnia 10 marca 2016 r. Zarząd Województwa (...)

powołał pozwaną na stanowisko Dyrektora (...) w P. z dniem 11 marca 2016 r. na okres 5 lat. Uchwałą Nr (...) z dnia 17 czerwca 2016 r. Zarząd Województwa (...) przyznał pozwanej jako Dyktorowi (...) oraz jej dwóm zastępcom nagrodę roczną. W uzasadnieniu uchwały wskazał, że o przyznanie tych nagród wystąpiła Rada Społeczna działająca przy (...) w P. w uznaniu dla osiągnięć (...). Wykonanie uchwały powierzono Marszałkowi Województwa. W treści uchwały nie wskazano, którego roku ani jakiego okresu dotyczy.

Z dniem 19 września 2016 r. pozwana została odwołana z zajmowanego stanowiska. Pismem z dnia 21 września 2016 r., w związku z odwołaniem, powód zaproponował pozwanej nowe warunki pracy. Jednocześnie wskazał, iż brak jej zgody na podjęcie pracy na tych warunkach spowoduje rozwiązanie stosunku pracy z dniem 31 grudnia 2016 r. Pozwana nie przyjęła zaproponowanych jej warunków pracy, a powód zwolnił ją z obowiązku świadczenia pracy, z zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia.

Uchwała nie została wzruszona i nadal funkcjonuje w obrocie prawnym.

Realizacja uchwały należała do obowiązków głównej księgowej B. K.. W uchwale nie zostały wskazane kwoty nagród i księgowa sama jej ustalała. Po analizie przepisów ustawy stwierdziła, że jeżeli dyrektor nie przepracował na swoim stanowisku pełnego roku, nie przysługuje mu nagroda roczna. Swoje wątpliwości zgłosiła pozwanej i radcy prawnemu – pełnomocnikowi powoda w przedmiotowej sprawie. Pełnomocnik przebywał wtedy na urlopie i księgowa rozmawiała z nim telefonicznie. Potwierdził jej wątpliwości. Księgowa dzwoniła również do prawnika w Urzędzie Marszałkowskim. Numer telefonu uzyskała od pozwanej. Prawnik z Urzędu miał oddzwonić, ale tego nie zrobił.

Pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. pozwana nakazała głównej księgowej realizację uchwały i dokonanie wypłaty nagród rocznych sobie i jej zastępcom. W dniu 23 czerwca 2016 r. wypłacono pozwanej kwotę 29.018,46 zł brutto, tj. 20.219,42 zł netto tytułem nagrody rocznej.

Pismem z dnia 03 października 2016 r. powód wezwał pozwaną do zwrotu nienależnie pobranej nagrody rocznej w wysokości 29.018,46 zł w terminie 7 dni od dnia odebrania pisma pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Wezwanie doręczono pozwanej w dniu 10 października 2016 r. W odpowiedzi z dnia 15 października 2016 r. pozwana odmówiła zwrotu wskazując, iż nie jest podmiotem, do którego powinno być skierowane wezwania. Wskazała także, iż polecając dokonanie wypłaty realizowała uchwałą Zarządu Województwa (...). Nadto zakwestionowała wysokość żądanej kwoty wskazując, iż od wypłaconej nagrody został odprowadzony podatek dochodowy. Pismem

z dnia 03 listopada 2016 r. powód ponownie wezwał pozwaną do zwrotu nagrody rocznej, już w kwocie netto tj. 20.219,41 zł w terminie 7 dni od doręczenia wezwania. Pozwana otrzymała wezwanie w dniu 08 listopada 2016 r. W odpowiedzi z dnia 09 listopada 2016 r. ponownie odmówiła, podtrzymując swoją dotychczasową argumentację.

Pozwana nie posiada już pieniędzy pochodzących z wypłaconej nagrody. Zostały przeznaczone na spłatę kredytu oraz pokrycie kosztów wynajmu mieszkania w P..

Przechodząc do rozważań prawnych, sąd I instancji w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu pozwanej, iż powództwo winno być skierowane przeciwko Samorządowi Województwa (...), nie zaś przeciwko niej. W ocenie tego sądu nie było to prawidłowe stanowisko gdyż roszczenie o zwrot świadczenia nienależnego przysługuje temu, kto spełnił świadczenie nienależne w stosunku do osoby, która to świadczenie uzyskała. Tym samym pozwana jest legitymowana biernie w przedmiotowej sprawie.

Przedmiotowa Uchwała Zarządu Województwa została podjęta na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1392) oraz art. 10 ustawy z dnia 03 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 2099). Uchwała ta nie została wzruszona i nadal funkcjonuje w obrocie prawnym. Powód uzasadniając swoje roszczenie wskazał, że jest ona sprzeczna z obowiązującymi przepisami prawa i jako taka nie może stanowić podstawy do wypłaty pozwanej nagrody rocznej. Tymczasem samorządowe ustawy ustrojowe zgodnie stanowią, że sprzeczna z prawem uchwała organu samorządu jest nieważna. Nieważność uchwały zarządu województwa stwierdza organ nadzoru w terminie

30 dni liczonego od dnia jego doręczenia. Stanowi o tym art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Wszczęcie postępowania nadzorczego następuje tylko z urzędu, a organ samorządu musi zostać zawiadomiony o nim. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezbędne do tego, by uznać akt prawny za nieważny, ale ma charakter deklaratoryjny. Można więc przyjąć, że ustawodawca ustanowił domniemanie zgodności z prawem aktów organów samorządu, które może zostać obalone przez organ nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje utratę mocy *ex tunc*, co oznacza że akt prawny jest nieważny od początku. Termin 30 dni na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest terminem zawitym – nieprzywralnym. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może stwierdzić nieważności we własnym zakresie, a może jedynie złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt organu samorządu zgodnie z art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Ustawy samorządowe nie określają kiedy organ nadzoru winien stwierdzić nieważność aktu prawnego – nie podają żadnych przesłanek nieważności. Wykształciły się one zatem w praktyce organów nadzoru oraz w orzecznictwie sądowym. Do najistotniejszych przyczyn sprzeczności z prawem aktu organów samorządu należą: wydanie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem podstawy prawnej, wydanie aktu z naruszeniem właściwości organu, wydanie aktu z naruszeniem wymagań proceduralnych, błędne ustalenie daty wejścia w życie aktu. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, od dnia jego doręczenia, wstrzymuje z mocy prawa wykonanie aktu w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. Jeżeli po upływie trzydziestodniowego terminu organ nadzoru nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego, a składa skargę do sądu administracyjnego, wówczas tylko ten sąd może postanowić o wstrzymaniu wykonania aktu. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne po upływie terminu przewidzianego na wniesienie skargi do sądu administracyjnego (30 dni od dnia doręczenia aktu nadzoru) albo z dniem oddalenia skargi lub odrzucenia jej przez sąd (art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie wojewódzkim). Z tak przedstawionych uregulowań, sąd I instancji wyprowadził wniosek o braku kognicji sądu powszechnego do możliwości kontrolowania zgodności z prawem uchwał Zarządu Województwa (...), albowiem zastrzeżona jest ona wyraźnie jako domena postępowania nadzorczego właściwego organu nadzoru – o czym stanowi art. 82 ustawy o samorządzie województwa bądź postępowania sądowno-administracyjnego – zgodnie z art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pogląd ten opiera się zaś zarówno na konstytucyjnym podziale zadań sądownictwa administracyjnego i powszechnego (art. 184 Konstytucji RP), jak również treści unormowań szczególnych dotyczących możliwości wzruszenia aktów organów województwa. Tym samym stwierdzić należy, że w toku postępowania prowadzonego przez sąd powszechny obowiązuje zasada związania procedującego sądu treścią konkretnego aktu zarządu województwa, dopóki jego zgodność z prawem nie zostanie zakwestionowana we właściwym postępowaniu. Zatem w przedmiotowej sprawie sąd nie był władny do oceny zgodności uchwały Nr 2189/2016 Zarządu Województwa (...) z dnia 17 czerwca 2016 r. z prawem, w szczególności z przepisami ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, albowiem dysponował materiałem dowodowym, z którego wprost wynikało, że uchwała ta obowiązuje, albowiem jej zgodność z prawem nie została podważona. Tym samym nie odpadła przyczyna wypłaty pozwanej żądanej pozwem kwoty. Bez znaczenia jest tu okoliczność, iż pozwana została poinformowana, że z uwagi na zbyt krótki okres przepracowany na kierowniczym stanowisku u powoda nie ma uprawnienia do otrzymania nagrody rocznej. Nie było więc warunków aby obciążać pozwaną obowiązkiem zwrotu świadczenia w oparciu o przepis art. 405 k.c. Mając na względzie tak przedstawioną argumentację, Sąd powództwo oddalił.

Apelację od powyższego wyroku złożył powód reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym. Skarżący wniósł o zmianę wyroku i zasądzenie zgłoszonego roszczenia wraz z ustawowymi odsetkami do dnia 18 października 2016 r. oraz zasądzenie kosztów procesu za obie instancje ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania przy rozstrzygnięciu o kosztach postępowania apelacyjnego. Podstawę do wniesienia apelacji skarżący upatrywał w naruszeniu art. 233 § 1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego i przyjęcie, że uchwała Zarządu Województwa (...) nr (...) z 17 czerwca 2016 r. nie podlega kognicji sądu powszechnego podczas gdy nie została powzięta w sprawie z zakresu administracji publicznej stanowiąc natomiast akt (czynność prawną) z zakresu prawa pracy podlegający kontroli sądu powszechnego.

Pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zważył, co następuje:

Apelacja powoda jest nieuzasadniona.

Kodeks postępowania cywilnego nie zawiera przepisu, który przewidywałby związaną z sądem powszechnym ustaleniami aktów organów administracyjnych. Należy zgodzić się z poglądami wypowiedzianymi w doktrynie, że ostateczne decyzje administracyjne, wydane przez właściwe organy i w zakresie ich działania, stwarzają stany prawne, które sądy są obowiązane uwzględnić, rozstrzygając sprawy cywilne. Poza tym sądy nie mogą w tych kwestiach samodzielnie rozstrzygać, skoro w tym zakresie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej.

W doktrynie za utrwalony należy bowiem uznać pogląd, że sądy powszechne są związane prawomocnymi konstytucyjnymi decyzjami organów administracji publicznej lub że sądy są obowiązane uwzględniać stan prawny wywołany przez tę decyzję (tak Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 22.02.2006 II PZP 10/05) .

Powstaje pytanie, czy wywołujący skutki w sferze prawa cywilnego akt woli jednostki samorządu terytorialnego podlega zakwestionowaniu przez właściwe "organy nadzoru" stosujące przewidziane w ustawie "rozstrzygnięcia nadzorcze" które mogą być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej z art. 86 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa czy też taki akt woli może być oceniany tylko w kategoriach prawa cywilnego, w cywilnej procedurze, przez sądy powszechne. W ocenie sądu II instancji jeżeli akt woli organu jednostki samorządu terytorialnego otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów - m.in. kompetencyjnych - prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków - także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym - podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Jeżeli natomiast został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego - np. umowy zawartej z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego - procedurze nadzorczej nie podlega. Podjęcie uchwały kończy pewien etap postępowania: uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu k.c., nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz. Jej adresatem jest konkretna jednostka znajdująca się w strukturze organu, który w ten sposób zostaje upoważniony i zobowiązany do złożenia skutkującego już na zewnątrz oświadczenia woli. Organ nadzoru stwierdza tylko wadliwość uchwały, a rzeczą sądu powszechnego jest ocena, na ile ta wadliwość może powodować nieważność złożonego w imieniu organu samorządowego oświadczenia woli (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 22.09.1994 r. w sprawie W 10/93 - OTK 1994/2/46, Dz.U.1994/113/550) .

Mając na względzie z jednej strony zakres nadzoru nad działalnością samorządu województwa, ustalony w art. 78 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, z drugiej zaś treść przytoczonej uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., należy uznać, że nadzorem, o którym mowa w rozdziale 7 tej ustawy, objęte są z zasady wszystkie uchwały sejmiku województwa i zarządu województwa, chyba że określona uchwała zawiera wyłącznie oświadczenie woli, wywołujące jedynie skutki cywilnoprawne lub w zakresie prawa pracy i nie posiada cech aktu z zakresu administracji publicznej (por.: R. Klyszcz: Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa - komentarz, Oficyna Wydawnicza "Unimex", Wrocław 1999).

Będąc przedmiotem oceny w niniejszej sprawie uchwała Zarządu Województwa (...) nie ma charakteru czynności cywilnoprawnej. Jest to akt jednostki samorządu terytorialnego inny niż akt prawa miejscowego, podejmowany z zakresu administracji publicznej, wymieniony w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie art. 52 ustawy (tak NSA w wyroku z dnia 15.09.2010 r II OSK 1409/09 – LEX 746517) .

W tych warunkach uznając trafność merytoryczną zaskarżonego orzeczenia, wniesiona apelacja podlegała oddaleniu.

O kosztach procesu sąd orzekł w oparciu o przepis art. 98 k.p.c.

SSO Romuald Kompanowski SSO Marzena Głuchowska SSO Stanisław Pilarczyk