

Wyrok z dnia 29 czerwca 2000 r.

I PKN 712/99

Mianowany pracownik państwowy, który w ramach reformy administracji publicznej stał się z mocy prawa pracownikiem starostwa powiatowego, zachował do dnia 30 czerwca 1999 r. dotychczasowy status pracowniczy i należało do niego stosować art. 13 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2000 r. sprawy z powództwa Ewy S. przeciwko Starostwu Powiatowemu w S. o przywrócenie do pracy, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnobrzegu z dnia 8 września 1999 r. [...]

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

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

Powódka Ewa S. domagała się uznania za bezskuteczne wypowiedzenia stosunku pracy dokonanego jej przez pozwane Starostwo Powiatowe w S. pismem z dnia 28 stycznia 1999 r. W uzasadnieniu powołała się na status urzędnika mianowanego, z którym - jej zdaniem - rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej z przyczyn określonych w art. 13 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a nie z przyczyn ekonomicznych, na które powołał się pracodawca.

Pozwane Starostwo wniosło o oddalenie powództwa twierdząc, że wypowiedzenie powódce stosunku pracy zostało dokonane niewadliwie w oparciu o art. 58

ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, a przyczyną wypowiedzenia był brak środków finansowych na wynagrodzenia dla pracowników. Według pozwanego z dniem 1 stycznia 1999 r. powódka utraciła status urzędnika państwowego mianowanego, stając się z mocy prawa z tym dniem pracownikiem Starostwa Powiatowego w S., a zatem pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

Wyrokiem z dnia 29 kwietnia 1999 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Sandomierzu oddalił powództwo i zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu. Sąd Rejonowy ustalił, że z dniem 1 stycznia 1994 r. powódka została mianowana na stanowisko inspektora w Urzędzie Wojewódzkim w T., a z dniem 1 stycznia 1995 r. na stanowisko starszego inspektora w tym Urzędzie. Pismem z dnia 13 listopada 1998 r. [...] Urząd Wojewódzki w T. w trybie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) zawiadomił powódkę, że od 1 stycznia 1999 r. stanie się pracownikiem Starostwa Powiatowego w S. oraz, że dotychczasowy stosunek pracy wygaśnie 30 czerwca 1999 r., jeżeli przed dniem 31 maja 1999 r. nowy pracodawca nie zaproponuje jej nowych warunków pracy i płacy na dalszy okres albo jeżeli ona nie przyjmie tych warunków do dnia 15 czerwca 1999 r. Powódka począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. pracowała w Starostwie Powiatowym w S. w Wydziale Architektury i Budownictwa tego Starostwa. Podobnie do powódki z Urzędu Wojewódzkiego przeszła jeszcze Łucja Ł. Ponadto do Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w S. przeszło 6 pracowników byłego Urzędu Rejonowego w S. W związku z brakiem środków finansowych na wynagrodzenia Zarząd Starostwa Powiatowego w S. na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 1999 r. podjął decyzję o redukcji etatów w poszczególnych komórkach organizacyjnych, w tym w Wydziale Architektury i Budownictwa, z 8 do 6 osób, ustalając, że z pracownikami, którzy nie zostaną przewidziani do dalszej pracy, zostaną rozwiązane stosunki pracy za uprzednim wypowiedzeniem. W dniu 29 stycznia 1999 r. powódka otrzymała pismo z dnia 28 stycznia 1999 r., w którym pracodawca wypowiedział jej stosunek pracy za 3 miesięcznym wypowiedzeniem ze skutkiem na dzień 30 kwietnia 1999 r. Jako podstawę prawną wskazano art. 58 ust. 3 powołanej ustawy, zaś jako przyczynę dokonanego wypowiedzenia brak środków finansowych na wynagrodzenie.

Sąd Rejonowy uznał, że wypowiedzenie stosunku pracy zostało dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) oraz jest uzasadnione. W szczególności – stwierdził Sąd Pracy – dobór pracowników do zwolnienia został dokonany w oparciu o logiczne i sprawiedliwe kryteria. Pozostawienie pracowników znających teren i jego specyfikę było przejawem stosowania polityki racjonalnego zatrudnienia zapewniającej prawidłowe wykonanie zadań. Ponadto przy porównywalnych kwalifikacjach powódka ma niższy staż pracy.

Po rozpoznaniu apelacji powódki Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnobrzegu wyrokiem z dnia 8 września 1999 r. apelację tę oddalił.

Rozważając zarzuty apelacji Sąd Okręgowy zajął stanowisko w następujących kwestiach. Zagadnieniem centralnym sprawy było określenie statusu pracowniczego powódki po dniu 1 stycznia 1999 r. Chodziło o to, czy powódka po przejściu z mocy prawa do zatrudnienia w Starostwie na podstawie art. 52 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 13 października 1998 r., zachowała dotychczasowy status mianowanego urzędnika państwowego, do którego zastosowane powinny być przepisy ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, w tym przepisy dotyczące podstaw i trybu rozwiązania stosunku pracy. Odpowiadając na powyższe pytanie przecząco Sąd Okręgowy powołał się na wykładnię funkcjonalną art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Zdaniem Sądu Okręgowego, niedopuszczalna byłaby wykładnia prowadząca do zróżnicowania statusu prawnego pracowników samorządowych. Istotne jest również wynikające z art. 58 ust. 3 zdanie drugie ułatwienie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem poprzez odpowiednie stosowanie art. 41¹ KP, z czym pozostawałby w sprzeczności obowiązek zastosowania restrykcyjnych dla pracodawcy warunków rozwiązania stosunku pracy według art. 13 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Ponadto z zastosowaniem określonej w art. 13 ust. 4 tej ustawy konsultacji, o której mowa w art. 38 KP, pozostawałoby w rzeczywistej sprzeczności zastosowanie art. 41¹ KP.

W konsekwencji oceny, że powódka stała się pracownikiem samorządowym Sąd Okręgowy uznał, że rozpoznanie sprawy należało do drogi sądowej w myśl art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.). Za bezpodstawne uznał Sąd Okręgowy stanowisko apelacji jakoby sytuację prawną stron kształtował z art. 23¹ KP, skoro ustawa z dnia 13 paź-

dziennika 1998 r. stanowi regulację szczególną mającą zastosowanie według reguły *lex specialis*.

Wreszcie według oceny Sądu Okręgowego prawidłowe są ustalenia faktyczne wyroku Sądu pierwszej instancji dotyczące uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia powódce stosunku pracy.

Powódka wniosła kasację od powyższego wyroku opierając ją na obu podstawach przewidzianych w art. 393¹ KPC. W zakresie prawa materialnego zarzucono: 1. niezastosowanie art. 13 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, 2. niezastosowanie art. 23¹ § 2 KP, 3. niezastosowanie art. 58 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

W zakresie przepisów postępowania kasacja zarzuciła naruszenie: 1. art. 104 § 1 i art. 127 § 1 KPA przez niezachowanie decyzyjnej formy rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym, 2. art. 379 pkt 1 KPC przez niezastosowanie pomimo niedopuszczalności drogi sądowej.

W oparciu o powyższe podstawy kasacja wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Tarnobrzegu lub po uchyleniu także wyroku Sądu pierwszej instancji – przekazanie sprawy temu Sądowi ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należało zbadać zawarty w kasacji zarzut niedopuszczalności drogi sądowej, którego zasadność prowadziłyby do uchylenia wydanych w sprawie wyroków i przekazania sprawy do rozpoznania innemu organowi (art. 393¹⁶ w związku z art. 464 § 1 i art. 199 § 1 pkt 1 KPC). Należy zauważyć, że stawiając ten zarzut w kasacji strona powodowa pozostaje w wyraźnej sprzeczności z własnymi czynnościami procesowymi w sprawie. Dochodząc wszak określonego w pozwie roszczenia na drodze sądowej i domagając się w kasacji dalszego postępowania w sprawie przed sądem (ewentualnie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy) nie można równocześnie twierdzić, że droga sądowa jest niedopuszczalna ze skutkiem nieważności postępowania.

Powyższy zarzut kasacji został zatem przedstawiony w sposób ujawniający jego zasadniczą wadliwość. Strona powodowa zdaje się mylić podstawę swego odwołania do sądu pracy od wypowiedzenia stosunku pracy z postępowaniem w sprawie tego roszczenia. O ile przedmiotem sporu było to, czy powódka po 1 stycznia 1999 r. zachowała nadal swój dotychczasowy status mianowanego pracownika państwowego to nie budziło wątpliwości bezsporne ustalenie, iż pracodawca wypowiedział powódce stosunek pracy traktując ją jak pracownika samorządowego zatrudnionego na zasadzie umownego stosunku pracy. Jeżeli strona powodowa roszczenia pozwu wyprowadza z bezprawności wypowiedzenia to może ich dochodzić przed sądem pracy w myśl art. 44 Kodeksu pracy.

Ujmując tę kwestię w innym aspekcie można zauważyć, że skoro nie została wydana decyzja o rozwiązaniu z powódką stosunku pracy według regulacji właściwej dla mianowanych urzędników państwowych (art. 13 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), to nie istniały warunki zastosowania trybu rozpatrywania sporów o roszczenia urzędników określonego w art. 38 tej ustawy. Z podobną sytuacją braku w kasacji rozróżnienia regulacji prawnomaterialnych od przepisów postępowania mamy do czynienia w przypadku zarzuczonego naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jako przepisów postępowania w rozumieniu art. 393¹ pkt 2 KPC. Tymczasem jest oczywiste, że wskazane przepisy KPA o decyzjach administracyjnych mogą stanowić odniesienie w kwestii zgodności z prawem czynności pracodawcy, ale na pewno nie podlegały zastosowaniu w postępowaniu sądowym podlegającym regułom Kodeksu postępowania cywilnego (por. art. 1).

Przechodząc do pierwszej z podstaw kasacji (art. 393¹ pkt 1 KPC) należy stwierdzić, że na tle niekwestionowanych faktów decydujące znaczenie miało ustalenie właściwej podstawy uprawnień pracowniczych powódki w Starostwie Powiatowym w S. Punktem wyjścia oceny tej kwestii jest to, że powódka stała się z dniem 1 stycznia 1999 r. pracownikiem Starostwa Powiatowego w S. na podstawie art. 52 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872). Nie nasuwa także wątpliwości zastosowanie art. 58 tej ustawy określającego warunki stosunku pracy powstałego stosownie do art. 52. Nie ma natomiast racji kasacja, która stoi na stanowisku, że pozycję prawną powódki należało określić nie tylko na podstawie wyżej powołanych przepisów ustawy z dnia 13 października ale ponadto także na podstawie art. 23¹ § 2 KP.

Ten bowiem ostatni przepis określający solidarną odpowiedzialność dotychczasowego i nowego pracodawcy po przejściu zakładu pracy na innego pracodawcę nie pozostaje w jakiegokolwiek adekwatnej relacji do rozpatrywanego w sprawie roszczenia przeciwko Starostwu Powiatowemu w S., które – w myśl art. 52 powołanej ustawy z dnia 13 października 1998 r. – stało się z mocy prawa pracodawcą powódki. Z kolei w normach art. 58 tej ustawy znalazła uregulowanie potrzeba określenia sytuacji prawnej stosunku pracy przekształconego podmiotowo z mocy samego prawa w konsekwencji reformy administracji publicznej. To w ramach tej szczególnej regulacji powinna być udzielona odpowiedź na zasadnicze pytanie wynikające w sprawie - czy do stosunku pracy z powódką w Starostwie Powiatowym w S. mają zastosowanie nadal przepisy, które określały ten stosunek pracy przed jego przekształceniem z mocy art. 52 ustawy z dnia 13 października 1998 r., to znaczy przepisy (w szczególności art. 13) ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, czy raczej należy przyjąć, iż w konsekwencji przekształcenia stosunku pracy powódka stała się pracownikiem samorządowym, a jej status prawny określają przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

Stanowisko w tej kwestii zaskarżonego wyroku jest wadliwe. Nie są przekonujące przedstawione w uzasadnieniu wyroku argumenty, które na zasadzie wykładni funkcjonalnej, zostały przeciwstawione językowemu znaczeniu regulacji z art. 58 ust. 4 stwierdzającej (w pierwszym zdaniu), że: „pracownicy, o których mowa w ust. 1 zachowują uprawnienia pracownicze wynikające z aktów, na których podstawie powstał ich stosunek pracy przed dniem 1 stycznia 1999 r.”. W szczególności nie jest słuszne dążenie Sądu Okręgowego do ujednoczenia sytuacji prawnej wszystkich pracowników samorządowych. Takie określenie celu ustawy z dnia 13 października 1998 r. w istocie rzeczy jest z nią sprzeczne, skoro chodzi tu o „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną” i dlatego zawierające rozwiązania szczególne i odpowiednie tylko na pewien określony czas „wprowadzenia” reformy. Skoro zadania i kompetencje dotychczasowej administracji państwowej zostały przekazane samorządowi to ustawodawca zdecydował o przekształceniach podmiotowych stosunków pracy, ale też - w określonych ramach czasowych - o treści ramach tych z mocy prawa ustanowionych stosunków pracy. Zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników administracji samorządowej województw i powiatów w początkowym okresie ich działalności odpowiada założeniom wynikającym z art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. ażeby pracownicy (o których mowa między

innymi w art. 52), zachowali swe dotychczasowe uprawnienia pracownicze przez pewien czas określony w poszczególnych punktach ustępu czwartego (z datą najpóźniejszą - 30 czerwca 1999 r.).

Jeżeli chodzi o wynikające z art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. złagodzenie warunków rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem przy odpowiednim zastosowaniu art. 41¹ KP, to należy mieć na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 228), w którym art. 58 ust. 3 został uznany, w zakresie w jakim nakazuje odpowiednie stosowanie art. 41¹ Kodeksu pracy, za niezgodny z art. 12 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że kasacja powódki zasadnie zarzuciła zaskarżonemu nią wyrokowi błędną wykładnię art. 58 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. i w konsekwencji bezpodstawne pominięcie uprawnień pracowniczych powódki wynikających z ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych stanowiącej podstawę stosunku pracy powódki przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Skoro ta podstawa kasacji jest usprawiedliwiona to kasacja podlegała uwzględnieniu stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC.

=====