

Uchwała z dnia 21 marca 2001 r.

III ZP 4/01

Przewodniczący SSN Józef Iwulski (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Marii K. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w E. o nawiązanie stosunku pracy, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 21 marca 2001 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Elblągu postanowieniem z dnia 13 grudnia 2000 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 KPC:

1. Czy pracownikowi zatrudnionemu na czas nieokreślony w Urzędzie Skarbowym, z którym rozwiązano umowę o pracę z dniem 31 maja 1999 r., w trybie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 4/1999 r., poz. 19) przysługuje roszczenie o nawiązanie stosunku pracy na podstawie art. 12 tej ustawy, w związku z obowiązującym od dnia 1 lipca 1999 r., szczególnym trybem naborów pracowników wynikającym z ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r., o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 49/1999 r., poz. 483) ?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy zgłoszenie przez powódkę oferty powrotu do pracy, winno nastąpić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Nie jest wyłączone stosowanie art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.) do nawiązania umowy o pracę na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Elblągu przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne w następującym stanie sprawy.

Powódka Maria K. wniosła przeciwko pozwanemu Urzędowi Pracy w E. pozew o nawiązanie stosunku pracy. W uzasadnieniu podała, iż pozwany Urząd rozwiązał z nią stosunek pracy z dniem 31 maja 1999 r. w trybie art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). Podniosła, iż po powzięciu wiadomości o tym, że pozwany ponownie zatrudnia pracowników, pismem z dnia 14 stycznia 2000 r. zgłosiła zamiar powrotu do pracy. Urząd odmówił jej jednak ponownego zatrudnienia. Swoje roszczenie powódka wywodzi z art. 12 wskazanej ustawy.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc, że od dnia 1 lipca 1999 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), może zatrudniać pracowników jedynie zgodnie z procedurą w niej określoną.

Wyrokiem z dnia 4 października 2000 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Elblągu oddalił powództwo. Sąd Rejonowy uznał, że ustawa o służbie cywilnej, która weszła w życie w dniu 1 lipca 1999 r., wprowadziła określoną procedurę zatrudniania w korpusie służby cywilnej. Ustawa ta nałożyła na dyrektora generalnego urzędu obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. W ogłoszeniu takim powinny być podane informacje o wymaganiach związanych ze stanowiskiem pracy, a także wskazanie wymaganych dokumentów i terminu ich składania. Osoba ubiegająca się o nawiązanie stosunku pracy musi spełnić określone w ogłoszeniu wymagania oraz terminowo odpowiedzieć na ofertę zatrudnienia. Taki tryb postępowania obowiązuje wszystkie osoby - poza wyjątkami szczegółowo określonymi w ustawie - ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej. W ocenie Sądu Rejonowego brak jest podstaw aby przyjąć, że od zachowania tego trybu zwalnia powódkę art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Uznanie roszczenia powódki prowadziłoby do błędnego wniosku, iż art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. jest przepisem szczególnym w stosunku do unormowań ustawy o służbie cywilnej, co nie ma uzasadnienia w obowiązującym prawie. W ocenie Sądu Rejonowego przepisy

ustawy o służbie cywilnej mają charakter szczególny w stosunku do art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., gdyż w sposób szczegółowy uregulowały materię dotyczącą zatrudnienia w wyodrębnionej i specyficznej grupie zawodowej jaką jest korpus służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje żadnych odstępstw od procedury zatrudniania w stosunku do osób, które jak powódka, zostały zwolnione z pracy w urzędach państwowych z przyczyn dotyczących pracodawcy i dlatego osoby te obowiązuje taka sama procedura zatrudniania. Powódka, by mieć szansę zatrudnienia w służbie cywilnej, powinna znaleźć odpowiednią dla siebie ofertę zatrudnienia, spełnić określone w ogłoszeniu wymagania i terminowo odpowiedzieć na ofertę.

Apelację od tego wyroku złożyła powódka. Twierdziła, że należy do niej wprost zastosować przepis art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., poprzez art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

Rozpoznając apelację Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Elblągu powziął poważną wątpliwość prawną. Sąd Okręgowy podniósł, że przepisy ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. miały na celu ułatwienie pracodawcom dostosowania się do nowych warunków ekonomicznych i dokonanie niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania zakładów zmian organizacyjnych oraz racjonalizacji zatrudnienia. Ustawa ta zapewniała również prawo powrotu do pracy zwolnionym pracownikom, gdy odpadły przyczyny rozwiązania z nimi stosunku pracy, stanowiąc w art. 12, że pracodawca powinien ponownie zatrudnić pracownika, z którym rozwiązał stosunek pracy z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 tej ustawy, w razie ponownego zatrudnienia pracowników w tej samej grupie zawodowej, jeżeli pracownik zgłosi zamiar powrotu do pracy w ciągu roku od rozwiązania stosunku pracy. Przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. nie stosuje się do pracowników mianowanych (art. 17). Stosowanie art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. nie stwarza zdaniem Sądu Okręgowego problemów w przypadku "zwykłych" pracowników i "zwykłych" zakładów pracy. Sąd Okręgowy powołał się na liczne orzeczenia Sądu Najwyższego. Problem w rozstrzygnięciu sprawy wynika z wejścia w życie przepisów, w sposób szczególny regulujących zasady zatrudniania pracowników w danym zakładzie, a za takie należy uznać przepisy ustawy o służbie cywilnej. Nie ulega wątpliwości, że ta ustawa wprowadziła szczególny tryb zatrudniania pracowników. Nałożyła na Dyrektora Urzędu obowiązek umieszczenia ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym, w siedzibie urzędu, a także opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej. Zobowiązała

Dyrektora Urzędu do określenia wymagań dotyczących danego stanowiska, niezbędnych i dodatkowych, wskazania koniecznych dokumentów oraz terminu ich składania. Osoba ubiegająca się o zatrudnienie w służbie cywilnej powinna spełnić określone w ogłoszeniu wymagania i w określonym terminie zgłosić ofertę zatrudnienia. Przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. nie przewidują innego trybu zatrudniania pracowników uprzednio zwolnionych z urzędów państwowych w trybie ustawy z 28 grudnia 1989 r. Można uznać, że tak szczegółowo uregulowany tryb zatrudniania pracowników w korpusie służby cywilnej uniemożliwia zatrudnienie powódki na podstawie art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r., z pominięciem przepisów ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Sąd Okręgowy skłania się do uznania tego poglądu. Oprócz wskazanych przez Sąd Rejonowy argumentów wywiedzionych z przepisów prawa materialnego, Sąd Okręgowy uważa, iż przemawia za nim również celowość uregulowań dotyczących naboru do służby cywilnej. Ustawodawca, normując szczegółowo w art. 21-40 ustawy o służbie cywilnej zasady naboru do tej służby cywilnej, dążył do zapewnienia możliwości naboru kadr o najwyższych kwalifikacjach. Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego powstają wątpliwości, czy intencją ustawodawcy było, by uregulowania ustawy o służbie cywilnej, odbierały osobom zwolnionym z urzędów państwowych na podstawie ustawy z 28 grudnia 1989 r. roszczenie o nawiązanie stosunku pracy na podstawie jej art. 12. Wątpliwości te spowodowane są brakiem szczególnej regulacji dotyczącej zatrudniania pracowników uprzednio zwolnionych z urzędów państwowych w trybie ustawy z 28 grudnia 1989 r. Można bowiem wywodzić, podobnie jak to czyni skarżąca w apelacji, iż wobec braku takiej szczególnej regulacji dotyczącej osób zwolnionych z urzędów państwowych w trybie ustawy z 28 grudnia 1989 r., zastosowanie do nich ma przepis jej art. 12 i na podstawie tego przepisu służy im roszczenie o nawiązanie stosunku pracy. Gdyby więc przyjąć, że unormowania ustawy o służbie cywilnej, co do trybu nawiązywania stosunków pracy z pracownikami służby cywilnej, nie uchylają art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., w stosunku do osób objętych hipotezą tego przepisu, to z kolei powstaje pytanie, czy wówczas zgłaszanie ofert powrotu do pracy przez osoby uprawnione powinno nastąpić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej, czy też tryb dotyczący zatrudniania określony tą ustawą nie ma zastosowania. Za przyjęciem pierwszego poglądu przemawiać by mogło to, że ustawa o służbie cywilnej nie zawiera wyłączeń podmiotowych co do trybu nawiązywania stosunków pracy w służbie cywilnej. Konsekwencją takiego stanowiska byłoby uznanie, iż skar-

żącej przysługuje roszczenie z art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., jednak zgłoszenie oferty powrotu do pracy powinno nastąpić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Uzasadnieniem drugiego poglądu, iż tryb dotyczący zatrudniania określony ustawą o służbie cywilnej nie ma zastosowania do osób objętych art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r., mogłoby być założenie, iż ustawa o służbie cywilnej reguluje wszystkie inne wypadki zatrudniania w służbie cywilnej, poza szczególnymi, wynikającymi z ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Wniosek taki można by wywieść z całokształtu unormowań prawa pracy, biorąc w szczególności pod uwagę cel ustawodawcy tworzącego ustawę z dnia 28 grudnia 1989 r. Sąd Rejonowy uznał, iż pracownicy zatrudniani w służbie cywilnej nie są "tą samą grupą zawodową" co pracownicy, którzy w tej służbie nie byli zatrudnieni. Wymaga się od nich bowiem szczególnych kwalifikacji, stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 996). Przeciwno przyjęciu stosowania art. 12 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. wprost, bez konieczności spełnienia wymagań zawartych w ustawie o służbie cywilnej, przemawia w ocenie Sądu Okręgowego cel jaki miał ustawodawca, wprowadzając ustawę o służbie cywilnej. Jest nim dążenie do zapewnienia możliwie najwyższych kwalifikacji kadry w służbie cywilnej. Cel ten zostałby zniweczony przez konieczność ponownego zatrudniania zwolnionych uprzednio pracowników bez względu na ich kwalifikacje zawodowe i przygotowanie do pracy w służbie cywilnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) jest aktem prawnym szczególnym względem Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy, o czym dobitnie świadczy jej art. 7 ust. 1, według którego w sprawach wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, Kodeks pracy i inne przepisy prawa pracy stosuje się tylko w sprawach nie uregulowanych w tej ustawie. Inaczej mówiąc, jeżeli określona kwestia jest uregulowana w ustawie o służbie cywilnej, to nie można w tym zakresie stosować przepisów Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy, w tym ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o

szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). Nie oznacza to jednak wyeliminowania stosowania tej ustawy do pracowników służby cywilnej, poza pracownikami mianowanymi. Ustawa o służbie cywilnej nie reguluje bowiem rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy, a więc w ogólności ustawa z 28 grudnia 1989 r. ma zastosowanie do pracowników korpusu służby cywilnej. Poza ogólną regułą z art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej brak jest bowiem szczególnego wyłączenia stosowania do jej pracowników ustawy z 28 grudnia 1989 r. Oczywiście obowiązuje wyłączenie zawarte w art. 17 ustawy z 28 grudnia 1989 r. względem pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania (z określonymi wyjątkami). Potwierdza to wniosek, że stosowanie ustawy z 28 grudnia 1989 r. do innych pracowników korpusu służby cywilnej nie jest wyłączone. Tak więc w podstawowej materii regulacji ustawy z 28 grudnia 1989 r., to jest w zakresie zasad rozwiązywania stosunków pracy, ustawa ta będzie miała zastosowanie do niemianowanych pracowników służby cywilnej. Przepis art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r. ma zastosowanie tylko w przypadku rozwiązania stosunku pracy z przyczyn określonych w jej art. 1 ust. 1. W tym znaczeniu art. 12 tej ustawy jest normą wtórną i uzupełniającą podstawowe regulacje ustawy. Przemawia to oczywiście za wnioskiem, że jeżeli ma do pracowników korpusu służby cywilnej (niemianowanych) zastosowanie cała ustawa, to także ma do nich zastosowanie jej art. 12, chyba że uznać, iż ustawa o służbie cywilnej samodzielnie (odmiennie) uregulowała tę kwestię. Takie stwierdzenie nie byłoby prawidłowe. Ustawa o służbie cywilnej uregulowała bowiem tryb zatrudniania pracowników służby cywilnej, ale w ogólności, a nie w przypadku, gdy uprzednio rozwiązano z nimi stosunek pracy w trybie ustawy z 28 grudnia 1989 r. Inaczej mówiąc ustawa o służbie cywilnej nie uregulowała szczególnej sytuacji, gdy po dokonaniu zwolnień w trybie ustawy z 28 grudnia 1989 r. następuje ponowne zatrudnianie w tej samej grupie zawodowej w warunkach określonych w art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r. Skoro więc takiej sytuacji nie reguluje ustawa o służbie cywilnej, to zgodnie z jej art. 7 ust. 1 powinien być zastosowany art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r.

Rzeczywiście ustawa o służbie cywilnej określiła szczególny tryb postępowania w zakresie zatrudniania pracowników służby cywilnej i wymagania stawiane kandydatom do tej służby. Kandydaci powinni spełniać wymagania określone w art. 4 tej ustawy, a nadto powinni być zatrudniani po zgłoszeniu się na ofertę zawierającą

wskazanie wymagań, które powinni spełniać (art. 22 tej ustawy). Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej obowiązane są do odbycia służby przygotowawczej kończącej się oceną komisji egzaminacyjnej (art. 25 ustawy). Zważyć jednak należy, że zatrudnianie na podstawie zgłoszenia się kandydata na ofertę zatrudnienia zawierającą określone warunki nie jest aż tak szczególnym trybem, aby przypisywać mu wyjątkowo doniosłe znaczenie. Przecież taki tryb zatrudniania jest stosowany dosyć powszechnie. Trudno więc przypisywać mu na tyle ważkie znaczenie, aby twierdzić, że jest to regulacja szczególna względem art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r., zwłaszcza (co jest decydujące), że tryb postępowania przy zatrudnianiu uregulowany w ustawie o służbie cywilnej ma charakter ogólny, a nie szczególny w przypadku, gdy uprzednio rozwiązano stosunek pracy z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. Większe znaczenie należałoby przypisać raczej obowiązkowi odbycia służby przygotowawczej. Nie powinno jednak budzić wątpliwości stosowanie art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r. do osób, które już zostały zatrudnione po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej, a więc przeszły tryb postępowania nią określony i odbyły służbę przygotowawczą, albo były od niej zwolnione (art. 27 tej ustawy). Pamiętać też należy, że zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej do pracowników, którzy w dniu jej wejścia w życie mają co najmniej dwuletni staż pracy w administracji publicznej, nie stosuje się art. 28 pkt 2, a więc odbycie służby przygotowawczej nie jest warunkiem uzyskania mianowania, a tym bardziej zawarcia umowy o pracę.

Wszystkie argumenty przemawiające przeciwko stosowaniu art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r. do pracowników umownych służby cywilnej tracą więc na znaczeniu w sytuacji, gdyby do rozwiązania stosunku pracy w trybie tej ustawy doszło już z pracownikiem zatrudnionym w służbie cywilnej (po przejściu określonego postępowania zatrudnieniowego). Wątpliwości biorą się raczej ze szczególnej sytuacji prawnej powódki, która nigdy nie była pracownikiem służby cywilnej, gdyż stosunek pracy rozwiązano z nią 31 maja 1999 r., a ustawa weszła w życie 1 lipca 1999 r. Nie można jednak tej sytuacji przypisywać znacznej doniosłości prawnej, jeżeli zważy się, że z dniem wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w jej art. 2 stali się z mocy prawa pracownikami służby cywilnej (art. 136 tej ustawy). A więc gdyby stosunek pracy powódki trwał w dniu 1 lipca 1999 r. to stałaby się ona pracownikiem służby cywilnej i gdyby wówczas rozwiązano z nią

stosunek pracy z przyczyn z art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r., to art. 12 tej ustawy miałby do niej zastosowanie.

W tej sytuacji powstaje problem podniesiony przez Sąd Okręgowy w zakończeniu uzasadnienia przedstawiającego zagadnienie, czy stosowanie art. 12 ustawy z 28 grudnia 1989 r. do pracowników służby cywilnej powinno następować z uwzględnieniem szczególnego trybu zatrudniania tych pracowników. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w przesłance stosowania tego przepisu polegającej na zatrudnianiu pracowników w tej samej grupie zawodowej. Pojęcie to należy analizować w odniesieniu do szczególnych kwalifikacji określanych w trybie zatrudniania pracowników służby cywilnej.

Z tych względów podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====