

Wyrok z dnia 10 stycznia 2003 r.

I PK 84/02

Niebędący nauczycielem pracownik szkoły specjalnej funkcjonującej w systemie oświaty, chociaż prowadzonej i finansowanej przez powiat wykonujący publiczne zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, nie ma statusu pracownika samorządowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2003 r. sprawy z powództwa Janiny M. przeciwko Specjalnemu Ośrodkowi Szkolno-Wychowawczemu w L.Ś. o odprawę emerytalną, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy z dnia 29 listopada 2001 r. [...]

o d d a l i ł kasację i nie obciążył powódki kosztami postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy wyrokiem z dnia 29 listopada 2001 r. oddalił apelację powódki Janiny M. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Lwówku Śląskim z dnia 10 października 2001 r., oddalającego powództwo o wyrównanie odprawy emerytalnej skierowane przeciwko Specjalnemu Ośrodkowi Szkolno-Wychowawczemu w L.Ś. W sprawie tej ustalono, że powódka była zatrudniona od dnia 1 listopada 1989 r. w Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w P. W związku z wprowadzeniem reformy administracyjnej Zespół ten został z dniem 1 stycznia 1999 r. przekształcony w Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w L.Ś. Z dniem 1 czerwca 2000 r. powódka przeszła na

emeryturę i wypłacono jej odprawę emerytalną w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w kwocie 2.740 zł. Pismem z dnia 5 lipca 2001 r. powódka zwróciła się do pozwanego pracodawcy o wyrównanie tej odprawy do wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia, wskazując jako podstawę prawną żądania na art. 28 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 21 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Pozwany początkowo uznał żądanie powódki, zobowiązując się do wypłacenia dalszej części odprawy emerytalnej po uzyskaniu środków finansowych ze Starostwa Powiatowego w L.Ś., jednakże powódka nie otrzymała pozostałej należności z tego tytułu.

Na podstawie takich ustaleń Sądy meriti uznały, że powódka nie jest pracownikiem samorządowym, chociaż z dniem 1 stycznia 1999 r. strona pozwana została przejęta przez jednostkę samorządu terytorialnego, stając się z mocy prawa jego jednostką organizacyjną, tyle że usytuowaną w systemie oświaty, co wynika z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W szczególności pracownicy pozwanego, w tym również powódka, nie są pracownikami samorządowymi w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Nie mają oni także statusu prawnego pracowników samorządowych, który jest uzależniony od wykonywania zadań z dziedziny administracji publicznej i przynależy pracownikom zatrudnionym w Starostwie Powiatowym oraz w powiatowych jednostkach organizacyjnych. Oznacza to, że pracownikiem samorządowym nie jest się ze względu na zajmowane stanowisko, funkcję lub sposób nawiązania stosunku pracy, ale wyłącznie ze względu na zatrudnienie w określonych instytucjach samorządowych, których lista jest zamknięta. Pracownikami samorządowymi są osoby zatrudnione w urzędach gminy, związkach komunalnych i biurach sejmików samorządowych, a „taka bezpośrednia indywidualizacja nie odnosi się do : 'jednostek pomocniczych gminy a lista wymienionych w tym przepisie instytucji samorządowych, które przez nawiązanie stosunku pracy mogą określić pojęcie pracownika samorządowego, wskazuje na ograniczenie zakresu ustawy o pracownikach samorządowych do sfery wykonywania zadań z dziedziny administracji publicznej”. W związku z tym Sąd drugiej instancji potwierdził pogląd Sądu Pracy, że pozwany pracodawca jest jednostką organizacyjną systemu oświaty, albowiem do jego zadań należy „stosowanie specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a w szczególności zapewnienie możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół dla dzieci młodzieży niepełnosprawnej oraz niedostosowanej społecznie zgodnie z indywidualnymi po-

trzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami". Do takich pracowników jak powódka, zatrudnionych w ośrodkach szkolno-wychowawczych, miały zastosowanie przepisy ustawy o systemie oświaty oraz zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 maja 1994 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i innych placówkach. Są to przepisy odrębne w rozumieniu art. 1a ustawy o pracownikach samorządowych, który obowiązuje od 23 lutego 2000 r., gdyż został dodany przez art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136) i niewątpliwie ogranicza krąg osób zaliczanych do pracowników samorządowych. Do powódki nie miały natomiast zastosowania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu, zmieniające rozporządzenie z dnia 26 lipca 2000 r. o takiej samej nazwie, gdyż weszły one w życie po dniu 1 czerwca 2000 r., tj. po przejściu powódki na emeryturę.

W kasacji pełnomocnik powódki podniósł zarzuty naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: 1) art. 1 i 1a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych przez bezzasadne przyjęcie, że powódka zatrudniona u pozwanego posiadającego status prawny samorządowej jednostki organizacyjnej nie jest pracownikiem samorządowym, uprawnionym do odprawy emerytalnej na zasadach i w wysokości wynikającej z art. 21 ust. 1 tej ustawy w związku z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych; 2) § 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionymi w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (Dz.U. Nr 80, poz. 375 ze zm.) - przez bezpodstawne uznanie, że do powódki miał zastosowanie § 18 ust. 1 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 maja 1994 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i innych placówkach.

Na tych podstawach skarżąca domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku oraz przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orze-

czenia o kosztach postępowania. W ocenie kasacji powódka będąca pracownikiem jednostki samorządowej o profilu oświatowym ma status prawny pracownika administracji samorządowej „z punktu widzenia ustrojowego oraz w aspekcie unormowania zawartego w ustawie z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych”. Potwierdza to art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który określa zadania z zakresu edukacji publicznej jako „zadania o zakresie publicznym, a więc objęte zakresem działania administracji publicznej, biorąc pod uwagę ujęcie doktrynalne przedstawionej powyżej definicji”. Również w doktrynie przyjmuje się, że pracownikiem samorządowym zostaje się przez fakt zatrudnienia w jednostkach samorządowych określonych w art. 1 pragmatyki samorządowej, bez względu na zajmowane stanowisko, pełnienie określonej funkcji, rodzaj wykonywanych czynności pracowniczych, czy też sposób nawiązywania stosunku pracy. Osoba zatrudniona w samorządowej jednostce organizacyjnej „w formie ustrojowej typowej dla jednostek budżetowych oraz podporządkowanej bezpośrednio Zarządowi jest bezsprzecznie pracownikiem wykonującym zadania samorządowe z zakresu administracji publicznej, zwłaszcza że wykonywane przez powyższą jednostkę zadania należne jej jako podmiotowi administrującemu, wynikają wprost z norm ustrojowych ustalonych przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie powiatowym”. Oznacza to, że powódka jako pracownik Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w L.Ś. będącego samorządową jednostką organizacyjną szczebla powiatowego jest pracownikiem samorządowej administracji publicznej *sensu largo* „ze wszystkimi tego faktu skutkami prawnymi”. Zdaniem skarżącej, orzekając na podstawie zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 maja 1994 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i innych placówkach, Sądy meriti nie wzięły pod uwagę, iż ten akt prawny został uchylony na podstawie § 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionymi w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej. Tymczasem do powódki należało zastosować załącznik nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1997 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 77, poz. 482 ze zm.), dotyczący pracowników nie będących nauczycielami dzia-

łających w zakresie oświaty, co potwierdza jej status prawny pracownika samorządowego. Okolicznością uzasadniającą rozpoznanie kasacji jest potrzeba określenia kręgu podmiotowego pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych, którzy mają status prawny pracowników samorządowych w ujęciu normatywnym art. 1 i 1a ustawy o pracownikach samorządowych.

W odpowiedzi na kasację strona pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powódki kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja została oparta na zarzutach naruszenia przepisów prawa materialnego, co powoduje, że Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę w granicach zaskarżenia oraz jej podstaw był związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393¹¹ § 1 i 2 k.p.c.), które zresztą były niesporne. Powódka była bowiem zatrudniona jako główna księgowa w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w L.Ś., usytuowanym w systemie oświaty jako specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania umożliwiający im realizację obowiązku szkolnego (art. 2 pkt 5 ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o systemie oświaty). Zakładanie takich szkół należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego (art. 5 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 5 a tej ustawy). W tym zakresie powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o samorządzie powiatowym). Powiat realizuje to jako publiczne zadanie oświatowe, polegające na zapewnieniu kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i ośrodkach typu specjalnego, o których mowa w art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Jednakże obowiązek zakładania, prowadzenia i finansowania szkół lub innych jednostek oświatowych typu specjalnego przez powiat realizujący zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej (art. 5 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i 5a oraz art. 5a ustawy o systemie oświaty w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym) wcale nie oznacza, że pracownicy zatrudnieni w tych placówkach oświatowych

(należących do systemu oświaty), są pracownikami powiatowej administracji samorządowej. Status prawny pracownika samorządowego nabywa się bowiem przez zatrudnienie w jednostkach samorządowych określonych w art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). W odniesieniu do pracowników samorządowych szczebla powiatowego ustawa ta określa status prawny pracowników zatrudnionych w starostwie powiatowym i powiatowych jednostkach organizacyjnych (art. 1 pkt 2). Oznacza to, że do pracodawców samorządowych szczebla powiatowego należą następujące jednostki powiatowej administracji zespolonej: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz inne jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b i art. 36 ustawy o samorządzie powiatowym). Dokonane wyliczenie powiatowych pracodawców samorządowych ma charakter zamknięty (wyczerpujący), przeto nie może być żadnych wątpliwości, że szkoły specjalne nie należą do tego typu pracodawców, a zatem powódka, zatrudniona na stanowisku głównej księgowej w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w L.Ś., nie była pracownikiem samorządowym już w rozumieniu art. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Zbędne było zatem odwoływanie się przez Sądy meriti do brzmienia art. 1a tej ustawy, który stanowi, iż przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników jednostek wymienionych w jej art. 1, których status prawny określają odrębne przepisy, już z tej przyczyny, że powódka nie była pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 1 ustawy. Status pracowników samorządowych uzyskuje się bowiem wskutek zatrudnienia u pracodawców samorządowych w rozumieniu art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych (z wyłączeniem z tego kręgu pracowników zatrudnionych u tych pracodawców, których status prawny określają odrębne przepisy - art. 1a tej ustawy), a nie ze względu na zatrudnienie u innych pracodawców, którzy realizują jakiegokolwiek zadania z zakresu administracji publicznej. Powyższe rozważania uzasadniają w szczególności pogląd, że niebędący nauczycielem pracownik szkoły specjalnej funkcjonującej w systemie oświaty, ale zakładanej, prowadzonej i finansowanej przez powiat, wykonujący zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, nie korzysta ze statusu prawnego pracownika samorządowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, ale jest pracownikiem systemu oświaty. W konsekwencji powódka nie była uprawniona do uzyskania odprawy emerytalnej w wysokości przysługującej pracownikom samorządowym na

zasadach określonych w art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Chybiony okazał się także kasacyjny zarzut wyliczenia odprawy emerytalnej powódki jakoby na podstawie nieobowiązującej w dniu powstania tego roszczenia normy prawnej, albowiem zgodnie z § 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionymi w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (Dz.U. Nr 80, poz. 375 ze zm., powoływanego dalej jako rozporządzenie) - przepisy zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 maja 1994 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i innych placówkach (M.P. Nr 31, poz. 255 ze zm.), które stanowiły podstawę wpłaty należnej powódce odprawy emerytalnej, utraciły moc z dniem 1 lipca 1996 r. w stosunku do pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych wyłącznie przez organy administracji rządowej, tj. ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury, ministra właściwego do spraw sprawiedliwości lub zatrudnionych w Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (§ 1 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia). Nie utraciły one zatem mocy prawnej w stosunku do pracowników zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez administrację samorządową. Ponadto z obu tych aktów wynika, że pracownikom nie będącym nauczycielami zatrudnionym w szkołach lub innych placówkach systemu oświaty, prowadzonych zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową, przysługują odprawy emerytalne w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, co wykluczało przyznanie powódce odprawy w wyższej wysokości należnej pracownikom samorządowym.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy oddalił nie mającą usprawiedliwionych podstaw kasację w zgodzie z art. 393¹² k.p.c., orzekając o kosztach postępowania stosownie do art. 102 k.p.c.

=====