

Uchwała z dnia 18 października 1995 r.
III AZP 29/95

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Jolanty M. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 1995 r. [...] w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy z mianowania po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 18 października 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 5 czerwca 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy wobec zmiany przepisów ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 21, poz. 214 z późn. zmianami), ustawą z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704) następującej pomiędzy rozwiązaniem stosunku pracy z mianowania, a rozpatrzeniem odwołania od tej decyzji, organ odwoławczy orzeka na podstawie przepisu obowiązującego w czasie rozpatrywania odwołania, czy też przepisu obowiązującego w czasie orzekania przez organ I instancji ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Organ odwoławczy, rozpatrując sprawę rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem urzędu państwowego w sytuacji, gdy między wydaniem decyzji o tym rozwiązaniu a rozpatrzeniem odwołania nastąpiła zmiana art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), orzeka na podstawie przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji przez organ pierwszej instancji (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych - Dz. U. Nr 136, poz. 704).

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

Naczelną Sąd Administracyjny na podstawie art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. przedstawił w dniu 3 czerwca 1995 r. Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o powołanej wyżej treści. Stan faktyczny sprawy, w toku rozpatrywania której pojawiło się powyższe zagadnienie, przedstawiał się następująco:

Jolanta M., zatrudniona na podstawie mianowania, jako Kierownik Delegatury Kuratorium Oświaty w L., decyzją Kuratora Oświaty w L. z 7 maja 1994 r. została zwolniona z pracy za wypowiedzeniem z powodu reorganizacji kuratorium, połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Edukacji Narodowej.

Naczelną Sąd Administracyjny wyrokiem z 23 września 1994 r. uchylił tę decyzję Mi-

nistra Edukacji Narodowej ze względu na konieczność poczynienia niezbędnych ustaleń co do tego, czy reorganizacja urzędu łączyła się ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia.

Po uzupełnieniu dowodów Minister Edukacji Narodowej ponownie utrzymał w mocy decyzję Kuratora Oświaty o rozwiązaniu ze skarżącą stosunku pracy. Decyzję odwoławczą wydano 31 stycznia 1995 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, której znowelizowany art. 13 ust. 1 pkt. 2 stanowi, że rozwiązanie stosunku pracy z mianowania może nastąpić w razie likwidacji urzędu lub jego reorganizacji, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie.

Nowa wersja przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 nie zawiera więc wymagania zmniejszenia stanu zatrudnienia w związku z reorganizacją urzędu.

Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że w takiej sytuacji należy przede wszystkim uzyskać rozstrzygnięcie kwestii wstępnej, a mianowicie, na podstawie jakiego przepisu (nowego czy starego) organ odwoławczy wydaje decyzję odwoławczą.

Za przyjęciem, że ma tu zastosowanie przepis znowelizowany, obowiązujący w czasie orzekania przez organ odwoławczy, mogą przemawiać - zdaniem NSA - następujące argumenty:

Po pierwsze, konstrukcja odwołania przewidziana w k.p.a. polega na tym, że kompetencje do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej przechodzą na organ odwoławczy. Organ odwoławczy jest zatem wyposażony w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy [...].

Zakres postępowania odwoławczego powinien wobec tego co najmniej odpowiadać zakresowi postępowania przeprowadzonego w I instancji. W konsekwencji materialnoprawną podstawą decyzji odwoławczej powinien być przepis obowiązujący w czasie jej wydania.

Drugi argument przemawiający za takim rozwiązaniem zdaje się wynikać z treści art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Według tego przepisu stosunki pracy z mianowania powstałe przed dniem wejścia w życie ustawy mogą być rozwiązane na zasadach określonych w tej znowelizowanej ustawie. Jeżeli za ostateczną decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy przyjmą decyzję odwoławczą, podjętą 31 stycznia 1995 r., czyli po wejściu w życie nowej ustawy, to można wyprowadzić stąd wniosek, że podstawą wydania tej decyzji powinien być przepis art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy w nowym brzmieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny powziął jednak wątpliwość, czy ze względu na zasadę *lex retro non agit* wypowiedzenie dokonane pod rządem ustawy o pracownikach urzędów państwowych w brzmieniu przed nowelizacją, dającej mianowanemu urzędnikowi dalej idącą ochronę przed wypowiedzeniem niż ustawa znowelizowana, może być oceniane przez organ odwoławczy na podstawie przepisów znowelizowanych.

Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, iż jeżeli się przyjmuje za działanie prawa wstecz taki stan, w którym do zdarzeń (sytuacji) powstałych przed wejściem w życie nowego prawa stosuje się to nowe prawo, można by uznać w tym konkretnym przypadku zarzut działania prawa wstecz za zasadny. Tym zdarzeniem albo sytuacją prawną, powstałą pod rządem "starego" prawa, jest sytuacja ukształtowana wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania.

Nowela do ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie zawiera przepisu

międzyczasowego, rozstrzygającego kwestię stosowania prawa do sporów będących w toku, w chwili wejścia w życie nowych przepisów. Brak przepisu międzyczasowego nie przesądza jeszcze o stosowaniu zawartych w niej regulacji do czynności wypowiedzenia, dokonanych przed jej wejściem w życie.

Regułę, zakazującą wstecznego działania prawa, przewiduje art. 3 kodeksu cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten ma odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 300 kodeksu pracy do stosunków pracy. Poza sporem jest również, że stosunek pracy z mianowania należy do ogólnej kategorii stosunków pracy, a więc przepis art. 3 k.c. ma do tego stosunku prawnego zastosowanie.

Z tego wywodu mogłoby zatem wynikać, że wypowiedzenie dokonane pod rządą ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w brzmieniu przed nowelizacją, powinno być, ze względu na obowiązywanie w stosunkach pracy zasady *lex retro non agit*, oceniane przez organ odwoławczy według przepisów tej starej ustawy.

W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że właściwe będzie zwrócenie się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie powyższej kwestii.

Podobne zagadnienie było już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 maja 1995 r. (II SA 699/95) i wypowiedziane w uzasadnieniu tego wyroku argumenty Sąd Najwyższy uważa za przekonujące. Jeśli decyzja odwoławcza organu administracji została wydana po wejściu w życie zmiany odpowiedniego przepisu, szczególnie wówczas, gdy zmiana ta niesie ze sobą nowe rozwiązania, mniej korzystne dla strony postępowania, trzeba wziąć pod uwagę fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta wypowiedziana była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a i Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 lipca 1991 r. (I PRN 34/91) wyraźnie stwierdził, iż podstawową niekwestionowaną zasadą współczesnego prawa intertemporalnego jest reguła "*tempus regit actum*" co oznacza, że zdarzenie prawne należy oceniać wedle stanu prawnego, obowiązującego w dacie, gdy ono miało miejsce. Zaś w wyroku z dnia 22 października 1992 r. (III ARN 50/92) Sąd Najwyższy stwierdził w sposób zdecydowany: " W razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustaw, należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość a nie przeszłość". Skoro tak, to należy zgodzić się z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedzianym w cyt. wyżej wyroku z 12 maja 1995 r. (II SA 699/95) iż zasada *lex retro non agit* odnosi się także do stosunków pracy z mianowania. (por. art. 3 k.c. w zw. z art. 5 i 300 k.p.).

Zastosowaniu powyższej zasady w niniejszej sprawie nie przeciwstawia się okoliczność, iż w ustawie z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704) jest przepis art. 2 ust. 3 mówiący, że stosunki pracy nawiązane przed dniem wejścia jej w życie na podstawie mianowania pozostają w mocy i mogą być zmienione na zasadach nadanych ustawie o pracownikach urzędów państwowych w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą. Przepis ten [...] dotyczy stosunków pracy istniejących w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc w dniu 27 stycznia 1995 r. W niniejszej zaś sprawie stosunek pracy ze skarżącą został rozwiązany w dniu 7 maja 1994 r.

Biorąc te okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy podjął w niniejszej sprawie uchwałę o treści jak w sentencji.

=====