

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 22 października 1996 r.
III AZP 3/96**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (współsprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Teresa Romer, Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Ryszarda R. na decyzję Naczelnego Dyrektora [...] DOKP w P. z dnia 7 września 1994 r. [...] w przedmiocie rozwiązania stosunku służbowego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 22 października 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 26 kwietnia 1996 r., III ARN 83/95, składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego:

Czy mianowanemu pracownikowi kolejowemu w sprawie rozwiązania stosunku pracy przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję kierownika jednostki nadrzędnej nad jednostką organizacyjną zatrudniającą pracownika wydaną na podstawie § 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 98, poz. 449) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Mianowanemu pracownikowi kolejowemu w sprawie rozwiązania stosunku pracy przysługuje odwołanie do sądu pracy, natomiast nie przysługuje mu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję kierownika jednostki nadrzędnej nad jednostką organizacyjną zatrudniającą pracownika wydaną na podstawie § 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 98, poz. 449).

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

Przedstawione przez pięciosobowy skład Sądu Najwyższego składowi powiększonemu pytanie prawne pozostaje głównie w związku z niejednorodnością orzecznictwa w zakresie pojmowania i stosowania przepisu § 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 98, poz. 449). W szeregu orzeczeń, powoływanych w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1996 r., III ARN 83/95, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w następstwie zmiany dokonanej w rozporządzeniu z dnia 27 grudnia 1974 r., rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 1993 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (Dz. U. Nr 35, poz. 155), obowiązującej od dnia 19 maja 1993

r., otwarta jest droga dochodzenia przed NSA roszczeń ze stosunku pracy mianowanych pracowników kolejowych (między innymi postanowienie NSA z dnia 14 listopada 1994 r., SA 1487/94, ONSA 1995 z. 3 poz. 143, postanowienie NSA z dnia 6 lutego 1995 r., II SA 136/95 - dołączone w odpisie do rewizji nadzwyczajnej, postanowienie NSA z dnia 26 września 1995 r., SA-P-1139/95 - dołączone w odpisie do pisma procesowego [...] Dyrekcji OKP w P. z dnia 7 maja 1996 r., postanowienie z dnia 10 października 1995 r., SA-P-335/95 - dołączone w odpisie do wymienionego pisma procesowego). Stanowisko odmienne zajmuje Prezes NSA, który wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 23 maja 1995 r., SA-P 3296/94, którym Sąd ten oddalił skargę Ryszarda R. w związku z rozwiązaniem z nim stosunku pracy przez Dyrektora Obwodu Lecznictwa Kolejowego w P., przyjmując tym samym właściwość drogi administracyjnej dla rozstrzygnięcia sporu dotyczącego rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem kolejowym. Nie bez znaczenia tu jednak jest, że sprawa, w której Ryszard R. wniósł odwołanie od wypowiedzenia trafiła do NSA w następstwie postanowienia Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w G. z dnia 3 lutego 1994 r., w którym uznał on swą niewłaściwość i sprawę przekazał na drogę sądownictwa administracyjnego (art. 464 KPC).

Zaskarżony przez Prezesa NSA wyrok tego Sądu, a także wyrok NSA - Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 27 czerwca 1995 r. [...] (odpis wyroku dołączono do pisma strony z dnia 7 maja 1996 r.), podobnie jak i wspomniane wyżej postanowienie Sądu Pracy, przyjmują, że w sprawie rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem kolejowym właściwa jest droga przed NSA, co świadczy o wyraźnej rozbieżności orzecznictwa sądowego w tym zakresie. W uzasadnieniu pytania prawnego przedstawionego składowi powiększonemu Sadu Najwyższego wskazano ponadto postanowienie tego Sądu z dnia 29 listopada 1993 r., III ARN 70/93, w którym przedstawił on kierunek wykładni: "otwierający drogę zaskarżenia do NSA decyzji w sprawach zatrudnienia, opartego na administracyjnych aktach mianowania".

Według Prezesa NSA brak jest podstaw, aby wyłączyć w stosunku do mianowanych pracowników kolejowych określoną w Kodeksie pracy zasadę dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy na drodze sądowej (art. 242 § 1 KP) oraz określoną w tym Kodeksie kompetencję sądów pracy (art. 262 § 1 KP). Łączy się to z dokonaną w 1993 r. zmianą treści § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r., która - zdaniem Prezesa NSA - oznacza, iż brak jest wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu pracy o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości sądów pracy w odniesieniu do mianowanych pracowników kolejowych. Od czasu nowelizacji rozporządzenia odmienność procedury dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy tych pracowników polega tylko na tym, że przed wystąpieniem do sądu powszechnego (sądu pracy), pracownik taki w określonych sprawach musi wyczerpać dwuinstancyjne postępowanie administracyjne. Za sądowym (po wyczerpaniu drogi administracyjnej) trybem dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy pracowników kolejowych przemawiają także przepisy określające kompetencje sądów zawarte w art. 1 i art. 2 § 1 KPC oraz art. 2 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 ze zm.). Skoro zaś sprawy z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 9 KP są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 i 2 KPC, to ewentualne wątpliwości interpretacji art. 196 § 4 pkt 7 KPA należy usuwać na rzecz

przyjmowania właściwości sądu powszechnego, a nie NSA, jako sądu szczególnego.

Skład orzekający Sądu Najwyższego, który przekazał sprawę składowi powiększonemu skłania się do stanowiska, które neguje wnioski wypływające z argumentacji przedstawionej przez Prezesa NSA. Jest on zdania, że Rada Ministrów wydając na podstawie art. 298 § 3 pkt 2 KP, (w brzmieniu przed jego nowelizacją z 2 lutego 1996 r. - ustawą o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 24, poz. 110) rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych, wykorzystala przyznane jej upoważnienie poprzez określenie innego niż w Kodeksie pracy trybu rozpoznawania określonych spraw pracowników mianowanych. Jest to mianowicie postępowanie "w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym". Z kolei właściwość NSA stanowi konsekwencję ustalonego trybu administracyjnego. Sąd ten jest bowiem po to, ażeby umożliwić stronom postępowania administracyjnego kontrolę jego legalności (art. 196 § 1 KPA, a obecnie art. 16 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Nie byłoby natomiast właściwe ażeby wbrew zasadzie jedności trybu postępowania (w tym wypadku administracyjnego łącznie z sądownoadministracyjnym) przekazywać sprawę na drogę sądową (przed sądem pracy) po uprzednim wyczerpaniu drogi administracyjnej.

Skład powiększony Sądu Najwyższego zważył, co następuje:

W myśl § 46 ust. 1 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r., w jego pierwotnym brzmieniu, w stosunku do pracowników mianowanych wyłącza się właściwość powiatowych (później "terenowych") komisji odwoławczych do spraw pracy. Odwołanie i wnioski, o których mowa w art. 264 Kodeksu pracy, rozpatruje jednostka nadrzędna nad jednostką organizacyjną zatrudniającą pracownika, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Przepis ten wydany został z upoważnienia przewidzianego w art. 298 § 3 pkt 2 KP, w myśl którego Rada Ministrów mogła wyłączyć stosowanie przepisów o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy i wprowadzić odmienny tryb rozpatrywania tych spraw. W następstwie dokonanej przez rozporządzenie z dnia 20 kwietnia 1993 r. zmiany przepis § 46 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. stanowi obecnie, że odwołania pracowników mianowanych w sprawach rozwiązywania stosunku pracy, wyznaczania na inne stanowisko lub przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej rozpatruje kierownik jednostki nadrzędnej nad jednostką organizacyjną, zatrudniającą pracownika, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Należy zauważyć, że przepis art. 298 § 3 pkt 2 KP upoważniał Radę Ministrów jedynie do wyłączenia stosowania przepisów tego kodeksu o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy i wprowadzania odmiennego trybu rozpatrywania tych spraw, nie upoważniał jej natomiast do tego, by poddawała ona te sprawy rozpoznaniu przez NSA, chociażby z tego powodu, iż w chwili uchwalania Kodeksu pracy Sąd ten jeszcze nie istniał. Trudno więc uznać, że Rada Ministrów miała kompetencję do wprowadzenia takiego trybu rozpatrywania spraw pracowników mianowanych, który polegał na poddaniu ich właściwości NSA. Została ona przy tym upoważniona jedynie do wyłączenia stosowania przepisów o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy, co oznacza, że z chwilą likwidacji tych komisji przestały także istnieć

(obowiązywać) "przepisy o rozpatrywaniu sporów podległych właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy" i wobec tego powstawał problem, czy ich stosowanie mogło być jeszcze "wyłączone", to zaś oznacza, że wątpliwa była także przewidziana w tym przepisie podstawa do regulowania przez Radę Ministrów również "odmiennego trybu rozpatrywania tych spraw".

Wprawdzie w myśl art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 20, poz. 85) zasadą było, że ilekroć w obowiązujących przepisach jest mowa o komisjach rozjemczych i komisjach odwoławczych do spraw pracy - rozumie się przez to sądy rejonowe, ale poważne wątpliwości nasuwało to, jak tę dyrektywę należało rozumieć na tle art. 298 § 3 pkt 2 KP. Ograniczając się bowiem do dosłownego rozumienia tych sformułowań należałoby uznać, że Rada Ministrów mogłaby wyłączyć stosowanie przepisów Kodeksu pracy o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości sądów rejonowych (a więc z wyłączeniem orzekających w pierwszej instancji sądów wojewódzkich), co oznaczałoby, że wyłączenie to mogłoby obejmować wszystkie sprawy należące do tych sądów, a to prowadziłoby do wyraźnego rozszerzenia zakresu spraw nie podlegających sądownictwu pracy, w tym np. na sprawy płacowe, co trudno uznać za zgodne z zamiarem prawodawcy. W tym stanie rzeczy po zmianach dokonanych w 1985 r. w systemie rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy można było co najwyżej przyjąć, że wyłączenie mogło dotyczyć tylko tych spraw, które wcześniej należały do właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy, a nie wszystkich spraw należących do kompetencji sądów rejonowych (sądów pracy). Istniały jednak także racje przemawiające na rzecz tezy, że z chwilą wejścia w życie reformy z 1985 r., wprowadzającej sądownictwo pracy, przestało istnieć przewidziane w art. 298 § 3 pkt 2 KP upoważnienie do regulowania przez Radę Ministrów spraw właściwości organów rozstrzygających spory ze stosunku pracy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sprawach z zakresu prawa pracy właściwe są sądy powszechne (sądy pracy), jeżeli co innego nie wynika z jednoznacznego upoważnienia ustawowego. W sprawach z zakresu prawa pracy właściwe są sądy powszechne (sądy pracy), natomiast NSA, jako sąd szczególny, tylko o tyle, o ile określony rodzaj sporów zostaje mu przekazany w sposób wyraźny w ustawie, bądź też w wyniku wykonania nie budzącej wątpliwości delegacji ustawowej.

Wniosek taki staje się jeszcze wyraźniejszy na tle nowego brzmienia § 46 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., które wykracza poza katalog spraw ujętych w art. 264 KP (w jego pierwotnym brzmieniu), gdyż obok sporów na tle rozwiązania stosunku pracy obejmuje on także spory w zakresie wyznaczenia na inne stanowisko lub przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej. W tym stanie rzeczy przyjmując, że mimo zmiany dokonanej w 1985 r. Rada Ministrów nadal zachowała prawo wyłączania w określonych sprawach drogi sądownictwa powszechnego (sądownictwa pracy) trudno byłoby uznać, iż wyłączenie to może dotyczyć spraw "wyznaczenia na inne stanowisko lub przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej", a to oznacza, że przepis § 46 w nowym brzmieniu nie może regulować obok kwestii określonych w nim odwołań "w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym" także i wnoszenie skarg "w trybie przepisów o postępowaniu administracyjno-sądowym". Trudno przy tym przyjmować, że pojęcie "postępowania administracyjnego" obejmuje również postępowanie przed NSA skoro postępowanie to toczy się według odrębnych reguł, a przy tym w istotnym

zakresie mają w nim zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, co wskazuje, że nawet określenie "postępowanie administracyjno-sądowe" nie jest w tym wypadku w pełni adekwatne. Nie można także podzielić argumentacji występującej w uzasadnieniu postanowienia składu SN, który skierował sprawę na skład powiększony, w myśl której zmiana § 46 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. ma przede wszystkim charakter redakcyjny. Celowość takiej zmiany wynikałaby jakoby przy szerszej nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia. Przy tej okazji niejako narzucała się potrzeba aktualizacji zdania pierwszego § 46 ust. 1, w którym znajdowało się anachroniczne wyłączenie właściwości powiatowych komisji odwoławczych do spraw pracy. Ponadto zbędne byłoby odrębne ustalenie właściwości NSA w sprawach przekazanych na drogę postępowania administracyjnego wobec ogólnej właściwości tego sądu, określonej w obowiązującym wówczas art. 196 § 1 KPA. Jeszcze raz należy bowiem w związku z tą tezą powtórzyć, że przepis art. 298 § 3 pkt 2 KP upoważniał Radę Ministrów jedynie "do wprowadzenia odmiennego trybu rozpatrywania spraw" nie zaś do przekazywania spraw z zasady należących do sądów pracy na drogę sądownictwa administracyjnego, a ponadto kompetencja ta nie mogła wykraczać poza zakres sporów wskazanych w art. 264 KP, jeżeli zaś miałyby być inaczej - co jakoby miało wynikać ze zredagowanego po nowemu § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. - to należałoby uznać, że doszło do przekroczenia ram upoważnienia ustawowego, które (choć jest to wątpliwe) może być ewentualnie zaakceptowane (jako umacniające procesową pozycję pracownika) w zakresie, w jakim dotyczy poddania rozpatrywania odwołań trybowi przewidzianemu w przepisach o postępowaniu administracyjnym (wąsko rozumianemu), ale już nie w tym przypadku, w którym miałyby oznaczać wyłączenie drogi sądownictwa powszechnego (sądownictwa pracy) na rzecz sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza poza wynikający z art. 298 § 3 KP obszar spraw spornych.

Ponadto na uwadze należy mieć, że w myśl (uchylonego już) art. 196 § 1 KPA decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżana do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem. Jednakże przepisu tego (art. 196 § 4 pkt 7 KPA) nie stosuje się, o ile przepisy szczególne stanowią inaczej, w sprawach należących do właściwości innych sądów. Oznacza to, że w Kodeksie postępowania administracyjnego wyraźnie zakłada się, iż decyzje administracyjne zapadające w toku postępowania instancyjnego ("w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym") nie muszą należeć do właściwości NSA między innymi w tych wypadkach, w których przewidziana jest właściwość innych sądów. Co więcej, jest zasadą, że jeżeli mieszczą się one w kompetencji sądów (innych niż NSA), to by mogły stać się one przedmiotem skargi do NSA, musi istnieć osobny przepis, który to przewiduje. Należy to rozumieć w ten sposób, że gdy idzie o sprawy, które niejako z istoty swojej (natury prawnej stosunku prawnego) mieszczą się w ramach kompetencji sądów (innych niż NSA), to by mogły stać się one przedmiotem skargi do NSA, potrzebna jest osobna norma prawna. Sprawy wymienione w § 46 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. są typowymi sprawami ze stosunku pracy i jako takie mieszczą się w pojęciu spraw z zakresu prawa pracy w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego i tym samym należą do właściwości sądów powszechnych (sądów pracy). Po to, by mogły one trafić na drogę sądownictwa administracyjnego, potrzebny jest przepis szczególny, który przewiduje (jak § 46 analizowanego rozporządzenia w pierwotnym jego brzmieniu) ich wyłączenie z drogi

sądownictwa powszechnego (sądownictwa pracy), bądź też nie rozstrzygając sprawy w ten sposób pozytywnie stwierdza, że należą one do właściwości NSA (rozumowanie takie przyjmuje także NSA w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 lutego 1995 r., II SA 136/95). Nie wystarczy natomiast norma postanawiająca, iż są one rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, czy też, że rozstrzyga się o nich "w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym". Stąd też nie można uznać, że nie ma znaczenia to, iż inaczej niż w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), który wyraźnie przewiduje, że od określonych decyzji (dotyczących ustania stosunku pracy i zmiany jego treści) urzędnikowi mianowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach KPA, w przepisie § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. analogiczna norma nie została zamieszczona. Gdyby zamiar ustawodawcy był taki jak ten, który sugeruje się w uzasadnieniu postanowienia składu pięciu sędziów SN przedstawiającego analizowane tu zagadnienie, to mając na uwadze brzmienie art. 196 § 4 pkt 7 KPA, powinien on jednoznacznie kwestię tę w § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. rozstrzygnąć. Można by tego oczekiwać także dlatego, że służyłoby to usunięciu niejasności - jeżeliby uznać, że przedstawiony tu sposób rozumienia art. 196 § 4 pkt 7 KPA nie jest jednoznaczny - i to tym bardziej, że w przeszłości sprawa właściwości NSA w sprawach dotyczących mianowanych pracowników kolejowych budziła wątpliwości. Natomiast ustawodawca zmieniając redakcję § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. nie tylko nie posłużył się formułą analogiczną do ujęcia art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych ("pozytywnie" przekazującą określony typ spraw na drogę postępowania przed NSA), ale co więcej zrezygnował z dotychczasowej klauzuli wyłączającej drogę sądownictwa powszechnego (sądownictwa pracy), a więc z formuły negatywnej (według między innymi wykładni Sądu Najwyższego przyjętej w uchwale połączonych Izb Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 marca 1983 r., AZP 11/82, OSNCP 1983 z. 10 poz. 147, w której stwierdzono, - na tle stanu prawnego sprzed powołania odrębnego pionu sądownictwa pracy - że w stosunku do mianowanych pracowników kolejowych w sprawach ujętych w art. 264 KP. wyłączona była zarówno droga przed sądami powszechnymi, jak i skarga do NSA).

Na uwadze należy także mieć to, że skutkiem nowelizacji art. 298 KP, w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Rada Ministrów utraciła kompetencję do wyłączania możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądownictwa powszechnego (sądownictwa pracy). Ustawodawca dał tym samym wyraz ze wszech miar słusznemu stanowisku, iż kwestie tego typu nie powinny być rozstrzygane w aktach wykonawczych. Okoliczność ta każe także z większym rygoryzmem podchodzić do tych sposobów wykładni przepisów pragmatyk pracowniczych, które prowadzą w istocie do przyznania większego zakresu swobody w ograniczaniu przez Radę Ministrów możliwości korzystania przez strony z dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi (sądami pracy). Zmiana dokonana w art. 298 KP powinna być ponadto rozumiana jako wyraz generalnego stanowiska prawodawcy, iż w ogóle od zasady, że sprawy z zakresu prawa pracy należą do sądownictwa pracy nie należy wprowadzać żadnych wyjątków, a jeżeli już jest to w jakichś szczególnie uzasadnionych przypadkach konieczne, to może to nastąpić tylko w drodze ustawy i to ustawy regulującej materie prawa pracy, a nie

stosunki administracyjnoprawne.

Można zasadnie ponadto zakładać, że dokonana zmiana art. 298 KP w pewnym zakresie pozostaje w związku z pojawiającym się dość często w literaturze prawa pracy postulatem przekazania wszystkich spraw o roszczenia ze stosunków pracy pracowników mianowanych sądom pracy. Stanowisko takie przedstawiła między innymi T. Liszcz (Nowa regulacja niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy przez pracownika, PiZS nr 4/1996, s. 41 i nast.), krytykując zwłaszcza traktowanie przez ustawodawcę aktów rozwiązania stosunku pracy z mianowania jako decyzji administracyjnych oraz wskazując na różnego rodzaju komplikacje praktyczne i formalne jakie wiążą się z orzekaniem w tych sprawach przez NSA, poczynając od zbędnego dualizmu jaki w tym zakresie się utrzymuje (część spraw dotyczących rozwiązania stosunków pracy ogółu pracowników mianowanych należy do sądów pracy, a część mieści się we właściwości NSA), poprzez ograniczone możliwości NSA w dogłębnej ocenie prawidłowości rozwiązania stosunku pracy, a kończąc na wyłączeniu spod egzekucji sądowej orzeczeń sądu administracyjnego, zrównanych w skutkach z przywróceniem do pracy.

Przepis § 46 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r., w nowym brzmieniu, nie zawiera stwierdzenia, iż wymienione w nim sprawy nie należą (są wyłączone) do właściwości sądów powszechnych (sądów pracy), ani też nie formułuje pozytywnie ujętego stwierdzenia, iż podlegają one rozpoznaniu w trybie skargi do NSA. Dla oceny, na jakiej drodze mają być rozstrzygane określone sprawy sporne najistotniejsze, w charakterze punktu wyjścia i ogólnej zasady, jest ustalenie natury prawnej stosunku prawnego, z którego spory wynikają, nie zaś rodzaj i charakter czynności (szeroko rozumianej) stanowiących ich przedmiot. Stąd też zastosowanie w jakimś przypadku do określonej czynności mieszczącej się w stosunku pracy (w obrębie spraw z zakresu prawa pracy) procedury administracyjnej nie oznacza, iż powstały na tym tle spór przestaje być sporem ze stosunku pracy i nie podlega rozpoznaniu na drodze postępowania przed sądami pracy. Po to, by droga ta została wyłączona potrzebny jest wyraźny przepis. Obecnie (od 1993 r.), gdy idzie o mianowanych pracowników kolejowych, przepisu takiego brakuje.

Zgodzić w pełni należy się z poglądem wyrażonym w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 1983 r., że z samego faktu, iż utrzymany zostaje tryb administracyjny między innymi w stosunku do pracowników kolejowych, nie wynika jeszcze wcale, że z tej już tylko racji chodzi o sprawy natury administracyjnej, automatycznie podlegające kompetencji NSA. Nie ma przy tym podstaw do wniosku, że stosunki pracy nawiązane na podstawie nominacji mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, co miałyby decydować o tym, że są to stosunki z dziedziny prawa administracyjnego. O takim ich charakterze nie stanowi okoliczność, że w pewnej sferze mogą mieć zastosowanie przepisy prawa administracyjnego. Jakkolwiek sprawy z tego zakresu były rozstrzygane poza powszechnym trybem przewidzianym dla stosunków pracy, to jednak w grę wchodzi hierarchiczny tryb odwołań, niegdyś wyłączny, gdy chodzi o pracowników mianowanych. Tryb ten zapewnia w pewnej mierze kontrolę wewnątrzadministracyjną. Jest on niewątpliwie szczególnym, wyjątkowym trybem, pozostającym - w ocenie połączonych Izb - mimo ich swoistości w sferze prawa pracy, a nie prawa administracyjnego.

Według dalszych słów uzasadnienia uchwały z dnia 1 marca 1983 r., z którymi

należy się w pełni zgodzić, stosowanie trybu administracyjnego uzasadnia posługiwanie się w tej dziedzinie instrumentem decyzji administracyjnej. Jednakże sam charakter administracyjny "mianowania" nie przesądza kwestii, że odpowiednie decyzje administracyjne są decyzjami, które podlegają automatycznie kontroli sądowo-administracyjnej. Jakkolwiek ustawodawca z różnych przyczyn może, choć nie jest to pożądane, określoną sprawę bez względu na jej charakter przekazać do rozstrzygnięcia w trybie niezgodnym z jej materialnoprawnym charakterem, to jednak poddanie określonej sprawy trybowi niezgodnemu z naturą prawną sprawy musi wynikać z normy wyraźnie to czyniącej, w szczególności normy należącej do dziedziny prawa pracy.

Kierując się powyżej przeprowadzonym rozumowaniem Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na przedstawione mu pytanie w sposób ujęty w sentencji uchwały.

=====