

Wyrok z dnia 24 listopada 1998 r.

I PKN 449/98

W okresie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 328) funkcjonariuszom Straży Parku (Służby Parku Narodowego) przysługiwały diety przewidziane w § 24 tego rozporządzenia.

Przewodniczący: SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Walerian Sanetra (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 1998 r. sprawy z powództwa Jacka M. przeciwko [...] Parkowi Narodowemu w U. o diety, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z dnia 30 czerwca 1998 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

W imieniu pozwanego [...] Parku Narodowego w U. wniesiona została kasacja od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z dnia 30 czerwca 1998 r. [...], którym Sąd ten oddalił jego apelację od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Chełmie z dnia 7 kwietnia 1998 r. [...].

Sąd Pracy zasądził od tego Parku na rzecz powoda Jacka M. 9593,73 zł z ustawowymi odsetkami, zaś w pozostałej części powództwo oddalił. Sąd ten ustalił, że powód Jacek M. był pracownikiem Nadleśnictwa W. od dnia 1 września 1988 r. do 14 lipca 1990 r. Z chwilą utworzenia [...] Parku Narodowego przeszedł do pracy w Parku na mocy porozumienia między zakładami. Powód został zatrudniony na podstawie umowy o pracę z dnia 15 lipca 1990 r. na czas nie określony na stanowisku referenta, a następnie na stanowisku starszego przodownika Straży Leśnej. Z dniem 1 lutego 1993 r. za zgodą powoda zatrudniono go na stanowisku komendanta Straży Parku. Powyższa zmiana stanowiska pracy została wprowadzona na podstawie Za-

rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie określenia stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych Służby Parków Narodowych (M.P. Nr 34, poz. 343), którym ustalono stanowiska w strukturze Służby Parków Narodowych.

[...] Park Narodowy utworzony został na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 155). Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 492) powołała do istnienia Służbę Parków Narodowych, do której zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy zalicza się pracowników zajmujących się zarządzaniem parkami narodowymi, wykonywaniem ochrony przyrody, prowadzeniem gospodarki rezerwowej, wykonywaniem badań naukowych i działalnością dydaktyczną, a także ochroną mienia parków narodowych oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody. Z mocy art. 18 ustawy o ochronie przyrody pracownicy powołani do pełnienia funkcji w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń stanowią Straż Parku i zaliczani są do Służby Parków Narodowych. Powód będąc funkcjonariuszem Straży Parku ostatnio zatrudnionym na stanowisku komendanta posterunku Straży Parku miał pod swoim nadzorem teren około 10 hektarów. Od dnia 1 września 1993 r. strona pozwana zaprzestała wypłacać zryczałtowane diety funkcjonariuszom Straży Parku.

Spór w sprawie - zdaniem Sądu Pracy - sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy do powoda zatrudnionego w Straży Parku (w [...] Parku Narodowym) mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 328), w szczególności, czy ma do niego zastosowanie § 24 tegoż rozporządzenia, stanowiący podstawę wypłacania zryczałtowanych diet. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 298 KP. Zgodnie z § 1 ust. 1 miało i ma zastosowanie, między innymi, do pracowników Straży Leśnej. Powód od 15 lipca 1990 r. do 31 sierpnia 1993 r. zatrudniony był u pozwanego na stanowisku starszego przodownika Straży Leśnej. W tym okresie strona pozwana wypłacała mu zryczałtowane diety na podstawie powołanego wyżej przepisu. Z dniem 1 września 1993 r., tj. z chwilą zatrudnienia powoda na stanowisku komendanta posterunku Straży Parku, strona pozwana zaprzestała wypłacania diet. Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody powołała Służbę Parków Narodowych, w skład której wchodziła również Straż Parku. Jednakże dopiero 16 czerwca 1993 r. wydane zostało zarządzenie wykonawcze do tej ustawy w sprawie określania stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych Służby Parków

Narodowych. Do chwili wejścia w życie tego zarządzenia powód będąc zatrudniony w [...] Parku Narodowym był jednocześnie funkcjonariuszem Straży Leśnej. Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego nr 91 z dnia 26 listopada 1973 r. w sprawie należności pracowników Lasów Państwowych oraz funkcjonariuszy Straży Leśnej za pełnienie czynności służbowych poza zwykłym miejscem służbowym oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe (Dz.Urz. MLiPD Nr 10, poz. 82 ze zm.) przyznawało funkcjonariuszom Straży Leśnej dodatkowe uprawnienie w postaci zryczałtowanych diet. Dekret z dnia 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej (Dz.U. Nr 41, poz. 238 ze zm.) oraz ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494 ze zm.), zostały uchylone po wejściu w życie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 91, poz. 444 ze zm.), co sprawiło, iż utraciło moc również zarządzenie nr 91 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. W chwili rozstrzygnięcia sporu obowiązywało natomiast wydane na podstawie art. 298 KP rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych. Zgodnie z treścią jego § 24 funkcjonariuszom Straży Leśnej przysługują w każdym miesiącu zryczałtowane diety, w kwocie odpowiadającej 20 dietom w wysokości przewidzianej dla pracowników lasów państwowych. Przepis ten - w ocenie Sądu Pracy - ma zastosowanie do funkcjonariuszy Straży Parku poprzez art. 64 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie bowiem z tym przepisem do czasu wydania przepisów wykonawczych do ustawy zachowują moc przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z ustawą. Zdaniem tego Sądu za możliwością zastosowania do powoda jako pracownika Straży Parku § 24 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. przemawia analiza zakresu czynności na stanowisku funkcjonariusza Straży Parku i funkcjonariusza Straży Leśnej. Z art. 18 ust. 1 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody wynika, że do obowiązków funkcjonariuszy Straży Parku należy ochrona mienia, zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody. Taki sam zakres obowiązków przewidują przepisy ustawy o lasach w art. 47 ust. 1 w odniesieniu do strażników leśnych zaliczanych do Służby Leśnej. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zwłaszcza zaś zeznań powoda wynika, że co do zasady zakres jego obowiązków w czasie, gdy świadczył pracę jako funkcjonariusz straży leśnej i gdy świadczył ją jako funkcjonariusz straży parku, nie uległ zmianie w tym sensie, iż zadania na obu tych stanowiskach nie różnią się w sposób istotny.

Zryczałtowane diety nie stanowią elementu wynagrodzenia, lecz stanowią dodatkowe świadczenie związane z pracą i jako takie są „świadczeniem niezależnym od woli stron”, a obowiązek ich wypłaty wynika wprost z przepisu prawa. Zryczałtowane diety stanowią rekompensatę niedogodności związanych z koniecznością poruszania się codziennie po rozległym terenie. Materie dotyczące wynagrodzenia funkcjonariuszy Straży Parku regulują akty prawne obejmujące swym zakresem administrację państwową. W szczególności w oparciu o przepisy § 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) do pracowników Parku należy stosować przepisy tego rozporządzenia. Nie przewiduje ono prawa do zryczałtowanych diet. Jednakże nie może to stanowić podstawy negowania roszczenia powoda (odmowy wypłaty diet) ponieważ diety nie stanowią elementu wynagrodzenia.

Uwzględniając zarzut przedawnienia części dochodzonego pozwem roszczenia Sąd Pracy oddalił powództwo w zakresie przekraczającym zasądzone w wyroku kwoty.

Rozpoznając apelację strony pozwanej Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w szczególności stwierdził, że nie jest uzasadniony zarzut naruszenia prawa materialnego (art. 29 KP, art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm., § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, art. 64 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody). Wynika to stąd, iż diety zasądzone przez Sąd Pracy nie są składnikiem wynagrodzenia za pracę, lecz innym świadczeniem, stąd okoliczność, że nie zostały określone ani w umowie o pracę, ani też w żadnym z przepisów regulujących wynagrodzenie na stanowiskach strażników parku nie decyduje o naruszeniu tych przepisów, „skoro Sąd zasadność żądania oparł na przepisie § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 328)”. „Diety nie są składnikiem wynagrodzenia za pracę, a świadczeniem związanym z pracą rekompensującym konieczność poruszania się codziennie po rozległym terenie. Powoływane przepisy wykonawcze mogące mieć zastosowanie w stosunku do pracowników Służby Parków Narodowych nie są sprzeczne z ustawą o ochronie przyrody i w tej sytuacji pozbawienie

powoda zryczałtowanych diet byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego”.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. stosuje się je, między innymi, do pracowników parków narodowych, zaś § 24 przyznaje funkcjonariuszom straży leśnej prawo do zryczałtowanych diet. Faktem jest, że powód nie jest już funkcjonariuszem „straży leśnej”, lecz wykonując analogiczne czynności, zajmuje stanowisko określone jako stanowisko funkcjonariusza służby parku, to jednak w istocie zmiana polega jedynie na zmianie nazwy, a nie rodzaju wykonywanej pracy. Pozbawienie powoda prawa do diet tylko z tej przyczyny „byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, skoro nie zostały dotąd wydane przepisy regulujące prawo do dodatkowych świadczeń, a przepisy cytowanego rozporządzenia nie są sprzeczne z ustawą o ochronie przyrody. Dowodem braku uregulowania dodatkowych świadczeń jest wypłata deputatu opałowego pracownikom parków narodowych na podstawie cytowanego rozporządzenia”.

W kasacji strona pozwana postawiła zaskarżonemu wyrokowi zarzut, iż narusza on prawo materialne, a konkretnie art. 29 KP, gdyż „faktycznie zmienia on treść stosunku pracy powoda w wyniku przyznania powodowi przez Sąd uprawnień obejmujących inną grupę pracowniczą, a jednocześnie nie przewidzianych w umowie o pracę”, art. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych i § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia z 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, gdyż „Sąd nie uznał, iż przepisy te mają zastosowanie w wynagradzaniu pracowników Parków Narodowych”, oraz § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie ma usprawiedliwionych podstaw i dlatego nie mogła zostać uwzględniona. Sąd Pracy - co zostało zaaprobowane przez Sąd drugiej instancji - zasądził na rzecz powoda dochodzone przez niego diety (w części, w jakiej nie uległy one przedawnieniu) na podstawie przepisu § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych. Przepis ten przewiduje, że funkcjonariuszom Straży Leśnej przysługują w każdym miesiącu zryczałtowane diety w kwocie odpowiadającej 20 dietom w wysokości przewidzianej dla pracowników przedsiębiorstw lasów państwowych. Rozporządzenie to zostało wydane

wyłącznie na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 298 KP. Zachowało ono swoją moc prawną mimo zmian, jakie w międzyczasie nastąpiły w organizacji i funkcjonowaniu lasów państwowych, wynikających zwłaszcza z uchwalenia w 1991 r. ustawy o lasach i ustawy o ochronie przyrody. Zmiany te sprawiły, że terminologia jaką posługują się przepisy rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. nie przystaje ściśle do nazewnictwa występującego w nowych ustawach (głównie w ustawie o lasach i w ustawie o ochronie przyrody), ale to nie znaczy, iż może to stanowić podstawę dla negowania utrzymywania się mocy wiążącej tego rozporządzenia po tych zmianach (aż do 2 czerwca 1998 r.). Wynika z tego jedynie, że przy ustalaniu zakresu zastosowania poszczególnych postanowień rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. w okresie przypadającym od 1991 r. nie można ograniczać się wyłącznie do porównań ściśle językowych (gramatycznych), lecz w razie wątpliwości należy uznać, iż decydujące nie są słowa, lecz kształt odpowiednich instytucji oraz to, czy mogą one być uznane za odpowiedniki tych instytucji, które istniały - i w związku z tym, o których myślał prawodawca - w chwili wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia w dniu 27 grudnia 1974 r. Ponieważ przepis § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., podobnie jak i całe to rozporządzenie, po 1991 r. nadal obowiązywał, a przy tym obejmował także funkcjonariuszy Straży Parku, to wobec tego należy uznać, iż przepis ten został prawidłowo zastosowany, gdyż na jego podstawie Sąd Pracy przyznał powodowi określone świadczenie (diety). Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - podobnie jak i Sąd pierwszej instancji - słusznie przyjął, że funkcjonariusze Straży Parku mieszczą się w pojęciu funkcjonariuszy Straży Leśnej, o których mowa w § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., wskazując zwłaszcza na to, iż charakter i zakres ich obowiązków - co wynika z porównania określonych unormowań ustawy o lasach (art. 47) oraz ustawy o ochronie przyrody (art. 18) - są bez mała tożsame. Na uwagę zasługuje także to, iż § 24 operuje pojęciem „funkcjonariuszy Straży Leśnej”, podczas gdy w ustawie o lasach mamy pojęcie „strażników leśnych zaliczanych do Straży Leśnej”, którzy jednocześnie jednakże są „pracownikami” (a nie funkcjonariuszami), gdyż mieszczą się w ogólniejszej kategorii „pracowników Służby Leśnej”. Natomiast w ustawie o ochronie przyrody mowa jest wprawdzie o „Straży Parku” (a nie „Straży Leśnej”), ale - z drugiej strony - zadania w zakresie ochrony mienia, zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody powierza się „funkcjonariuszom” („Straży Parku”). Ściśle więc biorąc terminologia z rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. nie pokrywa się ani z tą, która występuje w ustawie o lasach ani też z tą,

która jest w ustawie o ochronie przyrody. W rozporządzeniu bowiem idzie o „funkcjonariuszy Straży Leśnej”, zaś w ustawie o lasach mowa jest o „pracownikach Straży Leśnej”, natomiast w ustawie o ochronie przyrody o „funkcjonariuszach Straży Parku”. Sama ta terminologia przemawiałaby przy tym - jeżeli już - raczej za uznaniem, iż bardziej uzasadnione jest identyfikowanie „funkcjonariuszy Straży Leśnej” z „funkcjonariuszami Straży Parku” (w jednym i drugim wypadku idzie o „funkcjonariuszy”) aniżeli z „pracownikami Straży Leśnej” (koncepcja „pracownika” i „funkcjonariusza” różnią się od siebie dość znacznie). W każdym zaś razie w interesującym nas kontekście za nietrafne należy uznać wywody uzasadnienia kasacji jakoby to tylko „Straż Leśna” w uregulowaniu ustawy z 1991 r. o lasach, a nie „Straż Parku” stała się „następcą prawnym” Straży Leśnej działającej na podstawie dekretu z 5 lipca 1946 r. Z uwagi na różnice w istniejącej terminologii rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody - przy przyjęciu założenia, akceptowanego także w kasacji, że rozporządzenie to obowiązuje także po zmianach ustawodawczych dokonanych w 1991 r. - ograniczenie się do wykładni językowej, nie pozwala na udzielenie prawidłowej odpowiedzi w kwestii zakresu zastosowania § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. Istnieje więc potrzeba uwzględnienia szerszego kontekstu, a zwłaszcza historycznego, systemowego i funkcjonalnego. To zaś prowadzi do wniosku - zwłaszcza przy porównaniu charakteru, zakresu działań i obowiązków oraz celów istnienia - że występujące w § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. pojęcie „funkcjonariuszy Straży Leśnej”, w zmienionych w 1991 r. warunkach, obejmuje „funkcjonariuszy Straży Parku” i „pracowników Straży Leśnej”. Oznacza to tym samym, iż postawiony w kasacji zarzut naruszenia § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. jest bezzasadny.

Bezzasadny jest tym samym zarzut naruszenia art. 29 KP. Przepis ten - ściśle biorąc - określa elementy, które powinny zostać określone w umowie o pracę. To zaś oznacza, iż o jego naruszeniu można by mówić, gdyby strony umowy o pracę nie wywiązały się z tej powinności, a jednocześnie sąd takie zachowanie się ich by zaakceptował (uznał za nie mające znaczenia). Na tle rozważanej sprawy zarzut tego typu nie jest oczywiście w żadnej mierze aktualny. Z wywodów kasacji można się wszakże domyślać, iż stronie w gruncie rzeczy idzie o to, że roszczenie powoda nie zostało przewidziane w zawartej przez niego umowie o pracę. Powód wszakże swojego roszczenia nie wywodził z umowy o pracę, a z przepisu § 24 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. Również Sąd Pracy zasądził na jego rzecz określoną kwotę nie

dlatego, że wynikała ona z umowy o pracę, lecz z przepisu § 24 tego rozporządzenia. Jest zaś oczywiste, iż roszczenia pracownicze mogą wynikać bezpośrednio z ustaleń umownych, ale w większości przypadków stanowią następstwo rozstrzygnięć takich lub innych przepisów prawnych (art. 18 KP, art. 56 KC). W tych warunkach nie może być mowy o naruszeniu art. 29 KP.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, gdyż przepis ten obecnie stanowi, że ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie w uzasadnieniu kasacji podaje się inny tekst tego przepisu (z którego zresztą także nic dla sprawy nie wynika), ale nie wskazuje się o jaki idzie konkretnie (z jakiego okresu) tekst ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która była wielokrotnie nowelizowana. Poza tym trudno się dopatrzeć innego związku powoływanej w kasacji formuły, w myśl której „ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w urzędach podległych centralnym organom administracji państwowej” z przedmiotem kasacji (z naruszeniem prawa i żądaniem uchylenia wyroku Sądu drugiej instancji), jak ten, który zachodzi między koniem a koniakiem. Podobnie ma się sprawa z zarzutem dotyczącym § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia z 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych. W myśl tego przepisu, rozporządzenie z 18 kwietnia 1995 r. stosuje się do pracowników urzędów podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej. Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nie oparł bowiem swojego rozstrzygnięcia na zaprzeczeniu tej normy. W szczególności nie ustalił, iż do funkcjonariuszy Straży Parku nie mają zastosowania przepisy tego rozporządzenia, a w związku z tym nie mógł go naruszyć. Na podstawie wywodów kasacji można się domyślać, że w istocie idzie o to, że skoro wynagrodzenia pracowników Służby Parków Narodowych określone są w odrębnych przepisach, to wobec tego wykluczone jest stosowanie postanowień rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., przy przyjęciu założenia, że kwestia diet z jego § 24 jest w gruncie rzeczy zagadnieniem z zakresu wynagrodzenia za pracę. Założenie takie jest jednakże z gruntu fałszywe. Diety bowiem nie stanowią składnika wynagrodzenia za pracę, niezależnie od tego co na ten temat sądzi opinia publiczna, czy też tzw. przeciętny uczestnik obrotu prawnego.

Mając na względzie powyższe przesłanki i oparte na nich rozumowanie Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² KPC orzekł jak w sentencji.

