

**Uchwała z dnia 3 kwietnia 2001 r.**

**III ZP 5/01**

Przewodniczący SSN Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędziowie: SSN Roman Kuczyński, Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Urszuli M. przeciwko [...] Urzędowi W. w B. o odszkodowanie, po rozpoznaniu w Izbie Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2001 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy w Toruniu postanowieniem z dnia 28 grudnia 2000 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC:

Czy urzędnik państwowy mianowany może dochodzić przed sądem pracy odszkodowania w oparciu o art. 45 paragraf 1 kp nie wnosząc wcześniej odwołania na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.) do kierownika organu nadrzędnego nad urzędem, w którym jest zatrudniony. W przypadku konieczności wyczerpania trybu administracyjnego w jakim terminie powinno być wniesione odwołanie do sądu pracy ?

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

**Droga sądowa jest niedopuszczalna w sprawach o odszkodowanie przewidziane w art. 45 § 1 KP, jeżeli z roszczeniem występuje mianowany urzędnik państwowy, któremu zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) od decyzji w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy służy odwołanie do kierownika organu nadrzędnego i skarga do sądu administracyjnego.**

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

Przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd Pracy i Ubezpieczeń Spo-

łecznych zagadnienie pojawiło się na tle następującego stanu faktycznego.

Powódka Urszula M. była zatrudniona w pozwanym [...] Urzędzie Wojewódzkim w B. Dyrektor Generalny [...] Urzędu Wojewódzkiego w B. pismem z dnia 28 stycznia 1999 r. rozwiązał z nią stosunek pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Powódka wniosła pozew do Sądu Rejonowego-Sądu Pracy we Włocławku w dniu 24 maja 2000 r., domagając się zasądzenia odszkodowania w wysokości 3.437,64 zł. Wyrokiem z dnia 11 października 2000 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy we Włocławku oddalił powództwo oraz nie obciążył powódki kosztami postępowania. Sąd ten ustalił, iż powódka była pracownikiem mianowanym [...] Urzędu Wojewódzkiego. Dnia 29 stycznia 1999 r. otrzymała decyzję o rozwiązaniu umowy o pracę z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na 30 kwietnia 1999 r. Została pouczone, iż w terminie 7 dni może odwołać się od powyższej decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powódka nie skorzystała z powyższej możliwości (podobnie jak większość pracowników zwolnionych z Urzędu w tym czasie), albowiem wiadomo było, że nie ma podstaw do takiego odwołania i nie ma szans na przywrócenie do pracy. Powódka była wówczas przekonana, że nie wygra procesu. Powódka wniosła pozew w dniu 24 maja 2000 r., po ukazaniu się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99 (Dz.U. Nr 17, poz. 228). Sąd Pracy przyjął, iż stan faktyczny w sprawie nie był sporny, wynikał głównie z dokumentów zawartych w aktach osobowych powódki oraz zeznań powódki, które nie budziły wątpliwości. Jak ustalono, powódka nie skorzystała z przysługującego jej prawa odwołania się od decyzji w sprawie rozwiązania umowy o pracę. Termin wniesienia takiego odwołania wynosi siedem dni, o czym powódka została pouczone. Po upływie ponad roku od otrzymania decyzji powódka żądała przed Sądem Pracy odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę. Odszkodowanie takie jest jednym z roszczeń przewidzianych w art. 45 § 1 KP; w tym przypadku co do terminu zgłoszenia takiego żądania ma zastosowanie termin siedmiodniowy przewidziany w art. 264 § 1 KP. Przepis art. 265 § 1 KP stanowi natomiast, że jeżeli pracownik nie dokonał bez swojej winy w terminie odpowiednich czynności (nie wniósł odwołania), sąd na jego wniosek postanowi przywrócenie uchybionego terminu. Powódka nie wykazała żadnych okoliczności niezależnych od niej, które uzasadniałyby przywrócenie uchybionego terminu. Co więcej, z jej zeznań wynika, że będąc świadoma możliwości złożenia odwołania zrezygnowała z tego uważając, że i tak nie wygra procesu. Zdaniem Sądu pierwszej

instancji, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w późniejszym terminie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP przepisów, na podstawie których rozwiązano umowę o pracę z powódką, nie może być podstawą do przywrócenia terminu. Okoliczność taka mogłaby być podstawą do wznowienia postępowania zakończony wyrokiem wydanym na skutek prawidłowego odwołania się powódki od decyzji (art. 401<sup>1</sup> § 1 KPC). Z powyższych względów Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo.

Rozpoznając apelację powódki Sąd drugiej instancji wskazał w szczególności, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym, przeniesienia albo zlecenia mu wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe lub inne stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków urzędnik ten może, w terminie siedmiu dni wnieść odwołanie do kierownika organu nadrzędnego nad urzędem, w którym jest zatrudniony. Od decyzji wydanej przez ministra odwołanie nie przysługuje. Od decyzji w sprawach określonych w ust. 1 urzędnikowi państwowemu mianowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z kolei art. 39 ustawy z 16 września 1982 r. stanowi, że spory o roszczenia ze stosunku pracy urzędników państwowych w sprawach nie wymienionych w art. 38 ust. 1 rozpatrywane są w trybie określonym w Kodeksie pracy. W sprawie niniejszej została wydana decyzja w przedmiocie wypowiedzenia powódce umowy o pracę, od której mogła ona wnieść odwołanie do kierownika organu nadrzędnego nad urzędem, w którym była zatrudniona. Powódka nie wniosła tego rodzaju odwołania kierując sprawę bezpośrednio do Sądu Pracy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 369 ze zm.) decyzja o wypowiedzeniu może być zaskarżona przez pracownika pod zarzutem jej niezgodności z prawem (art. 21) dopiero po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym (art. 34), tj. po rozpatrzeniu wniesionego odwołania przez kierownika organu nad urzędem, w którym pracownik jest zatrudniony. Sąd administracyjny uwzględniając skargę urzędnika, uchyła zaskarżoną decyzję w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy (uchyla w całości, gdyż uchylenie jej w części nie jest możliwe), albo stwierdza nieważność bądź niezgodność decyzji z prawem (art. 22). Według T. Liszcz (W sprawie przywrócenia do pracy mianowanego urzędnika państwowego, Praca i Za-

bezpieczenie Społeczne nr 4/1995, s. 47-52) „ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie reguluje materialnoprawnych skutków orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego decyzję o wypowiedzeniu stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utarł się pogląd, że wobec braku stosownej regulacji w ustawie szczególnej, jaką jest wspomniana pragmatyka urzędników państwowych, do oceny skutków materialnoprawnych orzeczenia uchylającego decyzję o wypowiedzeniu stosunku pracy z mianowania należy – przez art. 5 KP – stosować przepisy art. 45 i art. 47 KP.”. Stosowanie tych przepisów oznacza zdaniem tej autorki, że w zależności od sytuacji, uchylenie decyzji o wypowiedzeniu stosunku pracy jest zrównane w skutkach z uznaniem wypowiedzenia za bezskuteczne (jeżeli nastąpiło jeszcze w trakcie okresu wypowiedzenia, przed rozwiązaniem stosunku pracy), albo z przywróceniem pracownika do pracy na poprzednich warunkach (gdy miało miejsce po rozwiązaniu stosunku pracy wskutek upływu okresu wypowiedzenia). Pracownik, który podjął pracę po uchyleniu decyzji o rozwiązaniu z nim stosunku pracy za wypowiedzeniem, zrównanym w skutkach z przywróceniem do pracy, ma ponadto prawo do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, zgodnie z art. 47 KP w związku z art. 5 KP. Według wspomnianej autorki „Kognicja sądu administracyjnego ograniczona jest w zasadzie do badania tylko legalności „decyzji” rozwiązującej stosunek pracy z mianowania, nie pozwala temu sądowi na pełną, dogłębną ocenę prawidłowości rozwiązania. Do tego dochodzą komplikacje związane z niedostosowaniem sposobu orzekania sądu administracyjnego do charakteru stosunku pracy jako trwałej więzi, nasyconej personalistycznymi elementami. Mankamentem jest również to, że roszczenia pracowników mianowanych w zależności od ich rodzaju, podlegają trybowi postępowania przed sądem pracy albo przed sądem administracyjnym. Do niedawna dotyczyło to nawet roszczeń tak ściśle ze sobą związanych, jak quasi – przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, po rozwiązaniu stosunku pracy do czasu przywrócenia. To ostatnie roszczenie – na gruncie przepisów działu VI KPA – mogło być dochodzone nie przed sądem administracyjnym, który orzekł o przywróceniu, uchylając decyzję o rozwiązaniu lecz w odrębnym postępowaniu przed sądem pracy. Wydaje się, że obecnie na podstawie art. 25 ustawy o NSA, sąd administracyjny uchylając „decyzję” w sprawie rozwiązania stosunku pracy mianowanego pracownika, powinien orzec także o jego uprawnieniach z tym związanych, w szczególności o wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy”. Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pogląd ten

uznaje za dyskusyjny, wskazując, że przepis art. 25 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowi, iż sąd uwzględniając wniosek strony w sprawach, o których mowa w jej art. 16 ust. 1 pkt 4, wydaje wyrok przyznający, stwierdzający albo uznający uprawnienie lub obowiązek, wynikające z przepisów prawa. Przepis powyższy dotyczący wyłącznie innych niż określone w art. 16 pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Akty lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, to wyłącznie takie akty lub czynności, które skierowane są do zindywidualizowanego adresata znajdującego się w określonej (konkretnej) sytuacji; poza zakresem analizowanego pojęcia znajdują się więc akty lub czynności o charakterze generalnie – abstrakcyjnym bądź generalnie – konkretnym. Akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA musi być aktem o charakterze zewnętrznym, tj. skierowanym do podmiotu nie podporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub dokonującemu czynności (M.Bogusza: Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2000, s. 176). W ocenie Sądu drugiej instancji przepis ten nie może dotyczyć pracowników w stosunku, do których została wydana decyzja w przedmiocie wypowiedzenia. Pracownik kwestionujący wypowiedzenie umowy o pracę może zgodnie z art. 45 § 1 KP wnieść pozew do sądu pracy domagając się bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu - przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach albo odszkodowania. Urzędnik państwowy mianowany może wnieść odwołanie od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym do kierownika organu nadrzędnego. Na tym tle według tego Sądu, powstaje pytanie, czy w przypadku domagania się przez urzędnika państwowego mianowanego odszkodowania winien on wnieść także stosowne odwołanie. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy możliwe będzie orzeczenie w toku postępowania administracyjnego o odszkodowaniu z art. 45 § 1 KP, czy też konieczne będzie wystąpienie do sądu pracy i w jakim terminie. Sąd ten skłonny jest przy tym przyjąć, że wobec brzmienia art. 39 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. niedopuszczalne jest bez wcześniejszego wyczerpania trybu postępowania administracyjnego wystąpienie wprost do sądu pracy w terminie

wynikającym z art. 264 § 1 KP o zasądzenie odszkodowania. Przepis art. 39 ust. 1 nie różnicuje bowiem trybu postępowania w zależności od tego czego domaga się odwołujący.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kierując do Sądu Najwyższego pytanie prawne Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął założenie (podobnie jak i Sąd pierwszej instancji), że sprawa o dochodzone przez mianowanego urzędnika państwowego odszkodowanie z tytułu wypowiedzenia mu stosunku pracy należy do właściwości sądownictwa powszechnego. Założenie to jest jednak błędne. Stosownie do tego też została sformułowana odpowiedź udzielona przez Sąd Najwyższy na przedstawione mu pytanie prawne. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym, przeniesienia albo zlecenia mu wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków urzędnik ten może, w terminie siedmiu dni, wnieść odwołanie do kierownika organu nadrzędnego nad urzędem, w którym jest zatrudniony. W myśl zaś art. 38 ust. 2 tej ustawy w sprawach określonych w ustępie pierwszym urzędnikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego (w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Pojęcie decyzji w sprawie wypowiedzenia stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym obejmuje sytuacje, w których pracownik ten kwestionuje to wypowiedzenie niezależnie od tego, jakie na tej podstawie wywodzi konkretne roszczenia i jak je uzasadnia. Wprawdzie odwołanie od wypowiedzenia także wtedy, gdy zostaje złożone mianowanemu urzędnikowi państwowemu mieści się w pojęciu spraw z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1 KPC.) i tym samym w rozumieniu sprawy cywilnej w ujęciu art. 1 KPC ale jego rozpoznanie wyłączone zostało z drogi sądownictwa powszechnego zgodnie z zasadą z art. 2 § 1 KPC, że do rozpoznawania spraw cywilnych nie są powołane sądy powszechne, o ile sprawy te należą do właściwości sądów szczególnych oraz z korespondującą z nią regułą z art. 2 § 3 KPC, w myśl której nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Wspomniane wyłączenie z drogi postępowania przed sądami powszechnymi (sądami

pracy) wynika z art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, co dodatkowo potwierdza art. 39 tej ustawy, zgodnie z którym spory o roszczenia ze stosunku pracy urzędników państwowych nie wymienione w art. 38 ust. 1 rozpoznawane są w trybie określonym w Kodeksie pracy. Przekazanie spraw wymienionych w art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych na drogę postępowania administracyjnego i rozpoznawania ich przez Naczelny Sąd Administracyjny budzi zasadnicze zastrzeżenia natury techniczno-legislacyjnej (z uwagi na kasacyjny charakter orzeczeń NSA, co stawia pod znakiem zapytania możliwość orzekania przez ten Sąd o przywróceniu do pracy i wyklucza możliwość zasądzenia odszkodowania według Kodeksu pracy) jak i prakseologiczno-funkcjonalnej. Nie stanowi to wszakże wystarczającej przesłanki – jak chce tego, jak się zdaje, Sąd drugiej instancji – by na tej podstawie kwestionować obowiązywanie (w pewnej jej części) regulacji z art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W myśl art. 44 KP pracownik może wnieść odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę do sądu pracy, przy czym treścią tego odwołania może być zarówno żądanie przywrócenia go do pracy (uznania wypowiedzenia za bezskuteczne) jak i odszkodowania. Należy to mieć na względzie przy wyjaśnianiu tego, co mieści się w pojęciu sprawy wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu urzędnikowi państwowemu w rozumieniu art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pojęcie tych spraw według tego przepisu stanowi odpowiednik spraw, w których zgodnie z art. 44 KP pracownikowi służy odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę. Innymi słowy, przekazanie na drogę sądownictwa administracyjnego spraw wymienionych w art. 38 ustawy o urzędnikach państwowych oznacza wyłączenie sądownictwa pracy w sprawach, w których urzędnik państwowy mianowany odwołuje się od wypowiedzenia, niezależnie od tego jak formułuje swoje żądanie i jakie uprawnienia w tym wypadku mu służą. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby bowiem nie tylko do uznania, że art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie wyklucza możliwości dochodzenia przez mianowanego urzędnika państwowego odszkodowania z tytułu wadliwego wypowiedzenia mu stosunku pracy ale także i przywrócenia do pracy, skoro kwestii tej przepis ten jakoby nie rozstrzyga (nic nie mówi o przywróceniu do pracy, podobnie jak i o odszkodowaniu). To z kolei mogłoby oznaczać, że pracownik kierowałby swoje żądania równocześnie do NSA, domagając się uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o wypowiedzeniu mu stosunku pracy i do sądu pracy, występując o przywrócenie go do pracy (uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne) lub o odszkodowanie. Dopusz-

czenie do takiego dualizmu w rozpoznawaniu sprawy wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu urzędnikowi państwowemu, który mógłby – kwestionując zgodność z prawem złożonego mu wypowiedzenia – dochodzić swoich praw zarówno na drodze postępowania przed sądem pracy jak i przed NSA, trudno oczywiście zaakceptować, zwłaszcza, że w istocie oznaczałoby to przekreślenie sensu wyłączenia przewidzianego w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Potwierdza to wcześniej już sformułowany wniosek, że zawarte w tym przepisie pojęcie decyzji w sprawie wypowiedzenia stosunku pracy z urzędnikiem państwowym i odwołania się od tej decyzji dotyczy zakwestionowania przez pracownika złożonego mu wypowiedzenia i wobec tego obejmuje ono także żądanie odszkodowania (gdyby taka możliwość w postępowaniu przed NSA istniała) oraz przywrócenia do pracy, które tym samym nie mogą być przez niego dochodzone na drodze sądownictwa powszechnego. Podstawą żądania przywrócenia do pracy (uznania wypowiedzenia za bezskuteczne) oraz odszkodowania jest twierdzenie, że wypowiedzenie zostało złożone wbrew obowiązującemu prawu. W tym też zakresie droga sądownictwa powszechnego została wyłączona w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Wyłączenie to tym samym obejmuje wszelkie żądania, które pracownik chciałby i mógłby – gdyby nie to właśnie wyłączenie - wywodzić na tej podstawie, a to oznacza, że dotyczy ono dochodzonego przed sądem pracy przywrócenia do pracy (uznania wypowiedzenia za bezskuteczne) jak i odszkodowania z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy.

Mając na względzie powyżej przedstawione rozumowanie Sąd Najwyższy odpowiadając na zadane mu pytanie sformułował odpowiedź, która została ujęta w sentencji uchwały.

=====