

Wyrok z dnia 24 maja 2001 r.

I PKN 404/00

Statut organizacyjny wojewódzkiego zakładu weterynarii wydany na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.) nie stanowił podstawy prawnej nawiązania stosunku pracy z powołania z rejonowym lekarzem weterynarii.

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Barbara Wagner (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 maja 2001 r. sprawy z powództwa Adama P. przeciwko Wojewodzie Ł. i Powiatowemu Inspektoratowi Weterynaryjnemu w R. o przywrócenie do pracy i odszkodowanie, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 7 stycznia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Łodzi do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi wyrokiem z dnia 7 stycznia 2000 r. [...] oddalił w stosunku do Wojewody Ł. apelację Adama P. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 17 września 1999 r. [...], oddalającego powództwo apelującego o przywrócenie do pracy w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w R. i odszkodowanie, umarzając postępowanie apelacyjne w pozostałej części.

Sąd ustalił, że powód podjął pracę w Powiatowym Zakładzie Weterynarii w R. w 1971 r. na stanowisku lekarza weterynarii. Następnie pracował jako rejonowy weterynaryjny inspektor sanitarny. Z dniem 1 maja 1991 r. został powołany, pismem Wojewody P. z dnia 24 kwietnia 1991 r., na stanowisko Rejonowego Lekarza Wete-

rynarii w Oddziale Rejonowym w R. Pismem z dnia 6 marca 1998 r. Wojewódzki Lekarz Weterynarii w P.T. wystąpił do Wojewody P. o odwołanie Adama P. z zajmowanego stanowiska, wskazując jako podstawę prawną wniosku art. 37 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 60, poz. 369), a jako podstawę merytoryczną - konflikt pomiędzy powodem a lekarzami wolnopraktykującymi. Wojewoda pismem z dnia 12 marca 1998 r. [...] odwołał powoda ze stanowiska z dniem 16 marca 1998 r.

Adam P. był zatrudniony na podstawie powołania. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) nie miał do niego zastosowania. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 1 lipca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. Nr 41, poz. 297), zasady organizacji tych zakładów określa zarządzeniem Minister Rolnictwa. Zwierzchni nadzór nad zakładami leczniczymi dla zwierząt w terenie sprawował wojewoda. Do jego kompetencji stanowiących należało opracowywanie dla zakładów statutów organizacyjnych. Podstawę prawną tej kompetencji stanowiły art. 23 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. Nr 29, poz. 245 ze zm.) oraz art. 8 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123). Statut nadany Wojewódzkiemu Zakładowi Weterynarii w P.T. przez Wojewodę P. zarządzeniami [...] z dnia 28 grudnia 1990 r. i [...] z dnia 12 marca 1991 r., przewidywał w § 8 zatrudnianie rejonowych lekarzy weterynarii na podstawie powołania. Statut utracił moc obowiązującą 14 grudnia 1997 r., z dniem wejścia w życie ustawy z 24 kwietnia 1997 r. przekształcającej wojewódzkie zakłady weterynarii w Państwową Inspekcję Weterynaryjną - wojewódzkie inspektoraty weterynarii (art. 64 ust. 2). Przepis art. 37 pkt 2 tej ustawy utrzymał zasadę zatrudniania rejonowych inspektorów weterynaryjnych na podstawie powołania. Według art. 69 KP do stosunku pracy z powołania nie stosuje się przepisów o umowie o pracę na czas nie określony dotyczących trybu postępowania przy ich rozwiązywaniu i rozpatrywania sporów w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia i odszkodowaniu. Dlatego roszczenia Adama P. należało oddalić.

Sąd drugiej instancji podniósł, że Wojewoda Ł. oraz Powiatowy Zakład Weterynarii w R., przeciwko którym toczyło się postępowanie, nie miały legitymacji biernej. W dacie odwołania powód był pracownikiem Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w

P.T., a z dniem 1 stycznia 1999 r. Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Ł. (art. 16 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). „Brak realizacji przez Sąd Rejonowy normy art. 477 kpc usprawiedliwia okoliczność, iż rozstrzygnięcie sporu nie zależało jedynie od kwestii legitymacji procesowej biernej”.

Adam P. zaskarżył ten wyrok kasacją. Wskazując jako jej podstawy naruszenie prawa materialnego, a to art. 68 KP i art. 37 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. „poprzez nie przyjęcie, że powód na mocy tychże przepisów stał się pracownikiem” oraz naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie art. 6, art. 15, art. 27, art. 233 i art. 467 § 1 KPC „poprzez bezpodstawne przekazanie przez Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim Sprawy do Sądu Rejonowego w Radomsku, chociaż z akt osobowych powoda wynikało, że jest on ławnikiem w Sądzie w Radomsku i Sąd ten będzie musiał się wyłączyć, przekazanie następnie sprawy do Sądu Rejonowego w Bełchatowie i dalej znów do Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim chociaż Sąd ten był właściwy do rozpoznania sprawy już w chwili wniesienia pozwu, bowiem w okręgu tego Sądu miał swą siedzibę pozwany, a przyczyną tego był brak wstępnego badania sprawy przez przewodniczącego, a także poprzez nie uwzględnienie wniosków dowodowych powoda i uznanie jednocześnie, iż dowody zebrane w sprawie pozwalają na wydanie wyroku”, wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia powodowi umowy o pracę lub o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Pełnomocnik skarżącego twierdził, że statut został wydany dla celów budżetowych. Ma charakter porządkowy i nie może być uważany za obowiązujące prawo. Podstawę działania weterynarii do 15 grudnia 1997 r. stanowiły rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. Nr 77, poz. 673) oraz z dnia 22 marca 1928 r. o badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa (Dz.U. z 1933 r. Nr 60, poz. 454). Także ustawa z 1 lipca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt faktycznie nie obowiązywała pracowników zakładów weterynaryjnych. Wojewódzki Zakład Weterynarii i Państwowa Inspekcja Weterynaryjna od 1990 r. nie posiadały w zakresie swoich obowiązków zadań właściwych dla zakładów leczniczych. Lecznictwo zwierząt zostało bowiem całkowicie sprywatyzowane. Stosunek pracy powoda nawiązany 1 maja 1991 r. przez powołanie przekształcił się z dniem 2 czerwca 1996 r. w stosunek umowny. Sąd nie uwzględnił wniosku dowodowego o przesłuchanie w charakterze świadka

Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii J.K., który mógłby wyjaśnić tę kwestię. Nadto, odwołanie skarżącego ze stanowiska było zbędne. Pismem z dnia 15 grudnia 1997 r. powierzono mu jedynie pełnienie obowiązków Rejonowego Lekarza Weterynarii w R. Obsadzenie tego stanowiska spowodowałoby wygaśnięcie stosunku pracy z powodem.

Skarżący podniósł zarzut celowego przewlekania sprawy przez Sądy. Ograniczyły one przy tym bezpodstawnie postępowanie dowodowe. „Powoda nie łączył z pozwanym Wojewodą P. stosunek pracy na podstawie powołania, a powód pozostawał w stosunku pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony z Wojewódzkim Zakładem Weterynarii w P.T. (...) czego Sądy obu instancji nie były w stanie ustalić”. Odwołanie ze stanowiska ma według skarżącego „charakter zemsty politycznej”. Powód jest pracownikiem o wieloletnim stażu nienagannej pracy zawodowej. Jako jedyny spośród miejscowych lekarzy posiada specjalizację w zakresie epi-zootologii, administracji weterynaryjnej oraz prewencji i higieny pasz.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, której stan faktyczny jest między stronami procesowymi niesporny, zasadniczą kwestię stanowi prawidłowe ustalenie podstawy zatrudnienia skarżącego w dniu 16 marca 1998 r. - dacie odwołania go przez Wojewodę P. ze stanowiska Rejonowego Lekarza Weterynarii - Inspekcji Weterynaryjnej w R. Adam P. został powołany na stanowisko Rejonowego Lekarza Weterynarii w Oddziale Rejonowym w R. przez Wojewodę P. z dniem 1 maja 1991 r. Statut organizacyjny Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T., wprowadzony zarządzeniami Wojewody P. [...] z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie przekształcenia Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T. w jednostkę budżetową oraz [...] z dnia 12 marca 1991 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie przekształcenia Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T. w jednostkę budżetową, w części regulującej nawiązanie stosunku pracy z rejonowymi lekarzami weterynarii wykraczał poza upoważnienie ustawowe. Podstawę prawną nadania Wojewódzkiemu Zakładowi Weterynarii w P.T. statutu organizacyjnego stanowił art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 4, poz. 18). Według tego przepisu, „Dysponenci części budżetowych mogą powoływać lub likwidować państwowe jednostki budżetowe objęte daną częścią budżetu państwa”. Unormowanie w statucie organizacyjnym

jednostki budżetowej stosunku pracy zatrudnionych w niej pracowników przekraczało kompetencje wojewody. Paragraf 8 Statutu nie mógł więc stanowić samodzielnej podstawy prawnej do nawiązania stosunku pracy z rejonowym lekarzem weterynarii przez powołanie. W dniu 1 maja 1991 r. podstawa taka wynikała jednak bezpośrednio z art. 68 § 1 KP. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 1996 r., „Nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem zakładu pracy i jego zastępcą następuje na podstawie powołania przez właściwy organ”. Rejonowy lekarz weterynarii kierujący oddziałem rejonowym wojewódzkiego zakładu weterynarii był kierownikiem zakładu pracy w rozumieniu ówczesnej wersji art. 3 i art. 68 KP. Nawiązanie z Adamem P. stosunku pracy na stanowisku Rejonowego Lekarza Weterynarii w Oddziale Rejonowym w R. w drodze powołania było zatem prawnie skuteczne, ale źródła tej skuteczności nie stanowił § 8 statutu organizacyjnego Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T., lecz art. 68 § 1 KP.

Od 2 czerwca 1996 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.), zakres podmiotowy stosowania powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy został istotnie ograniczony. „Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach albo w przepisach wydanych na podstawie art. 298”. Wbrew pogładowi przyjętemu przez Sądy, § 8 Statutu Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T. nie był przepisem odrębnym w rozumieniu art. 68 § 1 KP. Odrębnym może być bowiem tylko przepis rangi ustawowej. Taki wniosek wynika przede wszystkim z celu nowelizacji art. 68 KP i przyjętego jej założenia o wyjątkowości powołania jako podstawy zatrudnienia. Ponieważ powołanie w mniejszym niż umowa o pracę zakresie gwarantuje trwałość stosunku pracy a ochronę pracownika przed odwołaniem (zwolnieniem) faktycznie eliminuje, przez co jest mniej od niej korzystne dla pracownika, ustawodawca poprzez zmianę art. 68 KP zamierzał zredukować jego stosowanie w praktyce do koniecznego minimum. Nadto, skoro przepisy wydawane na podstawie art. 298 KP były aktami pochodzącymi od Rady Ministrów i miały formę konsultowanego ze związkami zawodowymi rozporządzenia, to nie może to nie mieć znaczenia dla pojmowania terminu „przepis odrębny”. Powinien on być zawarty w akcie co najmniej hierarchicznie nie niższym od rozporządzenia Rady Ministrów. Ze względu na fakt, że powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy może być wprowadzone tylko rozporządzeniem wydanym w granicach upoważnienia z art. 298 KP, należy przyjąć, że ów „od-

rębny przepis” powinien mieć źródło w ustawie. Zarządzeniu wojewody, wydanemu bez wyraźnej podstawy ustawowej (bo nie sposób za taką uznać art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe) nie można nadawać charakteru przepisowi prawa pracy, choćby ze względu na treść art. 9 § 1 KP.

Według art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r., stosunki pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie powołania na czas nie określony na stanowiskach pracy nie wymienionych w przepisach, o których mowa w art. 68 § 1 KP, przekształcają się z dniem wejścia w życie ustawy w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nie określony. Stosunek pracy powoda nawiązany w dniu 1 maja 1991 r. na podstawie powołania przekształcił się zatem z dniem 2 czerwca 1996 r. w umowny stosunek pracy.

Z dniem 15 grudnia 1997 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 60, poz. 369 ze zm.). Skarżący, z mocy jej art. 64 pkt 2, stał się pracownikiem Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej. Powodowi, zatrudnionemu w tym dniu na stanowisku Rejonowego Lekarza Weterynarii w Oddziale Rejonowym w R., Wojewoda P. pismem z dnia 15 grudnia 1997 r. [...] powierzył pełnienie obowiązków Rejonowego Lekarza Weterynarii „do czasu powołania rejonowego lekarza weterynarii”. Podstawa zatrudnienia Adama P. nie uległa zmianie. Wprawdzie, zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. (w pierwotnym brzmieniu), rejonowego lekarza weterynarii powołuje i odwołuje wojewoda, jednak skarżący nie został powołany na stanowisko Rejonowego Lekarza Weterynarii w R. Powierzenie pełnienia obowiązków na określonym stanowisku pracy nie jest równoznaczne z zatrudnieniem na tym stanowisku. Do rozważenia pozostaje zatem ocena i kwalifikacja prawna tej czynności. Czy było to powierzenie wykonywania innej pracy w trybie art. 42 § 4 KP, czy też czynność zmieniająca treść stosunku pracy (art. 42 § 1 KP), czy może tylko akt o charakterze porządkowo - organizacyjnym, nie wywołujący żadnych konsekwencji prawnych w sferze stosunku pracy (oświadczenie wiedzy). Z dniem 16 marca 1998 r. powód został przez Wojewodę P. odwołany ze stanowiska Rejonowego Lekarza Weterynarii w R. Powstaje problem czy odwołanie to może być traktowane jako wypowiedzenie umowy o pracę. Jeżeli tak, to ustalenia wymaga kwestia czy zachowany został przepisany tryb wypowiedzenia i czy wypowiedzenie to było zasadne (art. 45 § 1 KP). Przy ustaleniach negatywnych w tym zakresie, Sąd powinien dodatkowo, z ustalić co działo się ze stosunkiem pracy łączącym powoda z

pracodawcą po 16 marca 1998 r. Zwłaszcza zaś w okresie od 1 stycznia 1999 r., od kiedy to, z mocy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów o pracownikach urzędów państwowych na pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Dz.U. Nr 29, poz. 268), do pracowników Inspekcji Weterynaryjnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), do 30 czerwca 1999 r. kiedy to, stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872), stosunki pracy z pracownikami, którym nie zostały zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia do dnia 15 czerwca 1999 r., wygasały. Od 1 lipca 1999 r. do 31 grudnia 1999 r. Adam P. był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony na stanowisku starszego inspektora weterynarii w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w R., a od 1 stycznia 2000 r. - na czas nieokreślony na stanowisku powiatowego inspektora do spraw higieny materiału biologicznego i środków żywienia zwierząt w tym Inspektoracie.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy konieczne jest prawidłowe ustalenie strony biernie legitymowanej w procesie. W dniu 16 marca 1998 r. Adam P. był pracownikiem Rejonowego Inspektoratu Weterynarii w R. Z dniem 1 stycznia 1999 r. stał się pracownikiem Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w R. (pismo Dyrektora Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii z dnia 12 listopada 1998 r.). Powiatowy Inspektorat Weterynarii w R. jest następcą prawnym Rejonowego Inspektoratu Weterynarii w R., a ten Rejonowego Oddziału Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T. Z kolei następcą prawnym Wojewódzkiego Zakładu Weterynarii w P.T. był od 15 grudnia 1997 r. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w tym mieście, a od 1 stycznia 1999 r. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Ł.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 393¹³ KPC, orzekł jak w sentencji.

=====