

Wyrok z dnia 22 stycznia 2004 r.

I PK 288/03

Akt normatywny przekazujący kompetencje pomiędzy organami administracji publicznej przesądza o przejęciu tych publicznych zadań jako zakładu pracy lub jego części na podstawie art. 23¹ k.p., chyba że ustawa stanowi inaczej.

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 stycznia 2004 r. sprawy z powództwa Jerzego U. przeciwko Wojewodzie M. w K. o ustalenie i wynagrodzenie, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 6 lutego 2003 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Krakowie wyrokiem z dnia 6 lutego 2003 r. oddalił apelację pozwanego Wojewody M. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Nowym Sączu z dnia 22 marca 2002 r. ustalającego istnienie stosunku pracy między powodem Jerzym U. a pozwanym Wojewodą od dnia 1 stycznia 2002 r. na dotychczasowych warunkach pracy i płacy oraz zasądającego od tego pozwanego na rzecz powoda wynagrodzenie za styczeń i luty 2002 r. w kwocie 2.268,51 zł brutto z odsetkami, a także oddalającego powództwo w stosunku do pozwanego Powiatowego Urzędu Pracy w N.S.

W sprawie tej ustalono, że w okresie od dnia 1 sierpnia 1995 r. do 31 grudnia 1999 r. powód był pracownikiem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. - Filii w N.S. Pismem z dnia 10 listopada 1999 r. Dyrektor tej Filii poinformował powoda, że z dniem 1 stycznia 2000 r. staje się on - na zasadzie art. 23¹ k.p. - pracownikiem administracji samorządowej, tj. Powiatowego Urzędu Pracy w N.S. w związku z przejęciem zadań

wykonywanych przez powoda przez tę administrację. Powód został kierownikiem działu kontroli legalności zatrudnienia.

Pismem z dnia 8 listopada 2001 r. Kierownik Powiatowego Urzędu Pracy w N.S. poinformował powoda, że w związku z przejęciem z dniem 1 stycznia 2002 r. zadań w zakresie kontroli legalności zatrudnienia przez Wojewodę M., od tej daty powód staje się pracownikiem M. Urzędu Wojewódzkiego. W piśmie tym powód został pouczony o prawie rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy bez wypowiedzenia. Następnie pismem z dnia 30 listopada 2001 r. poinformowano powoda, że rekrutacja pracowników do realizacji wyżej wymienionych zadań odbędzie się według zasad naboru do korpusu służby cywilnej, w którym powód może wziąć udział. Pismem z dnia 21 grudnia 2001 r. M. Urząd Wojewódzki w K. powiadomił Kierownika Powiatowego Urzędu Pracy w N.S., że ogłoszenie o naborze kandydatów do pracy w strukturach kontroli legalności zatrudnienia ukazało się w Biuletynie Służby Cywilnej i że w przypadku zakwalifikowania pracowników tego Powiatowego Urzędu Pracy do pracy w M. Urzędzie Wojewódzkim zostanie przekazana informacja dotycząca wymaganej dokumentacji osobowej. Powód złożył swoją ofertę, jednakże w ogóle nie został zaproszony na rozmowę wstępną. Pomimo to w dniu 2 stycznia 2002 r. powód złożył oświadczenie o gotowości do pracy w M. Urzędzie Wojewódzkim w jednostce kontrolującej przestrzeganie przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Następnie w dniu 25 stycznia 2002 r. powód otrzymał z tego Urzędu pismo informujące go, że postępowanie kwalifikacyjne przed komisją do spraw naboru pracowników jest wieloetapowe, a powód nie został zakwalifikowany do ostatniego etapu konkursowego, tj. do rozmowy z tą komisją. W tej sytuacji powód w dniu 1 lutego 2002 r. ponownie pisemnie potwierdził swoją gotowość do pracy. W odpowiedzi M. Urząd Wojewódzki pismem z dnia 15 lutego 2002 r. poinformował powoda, że sprawę uważa za wyjaśnioną w poprzednich pismach dotyczących możliwości zatrudnienia, które powód otrzymał.

W sprawie wyjaśnienia sytuacji prawnej powoda Powiatowy Urząd Pracy w N.S. zwracał się do Krajowego Urzędu Pracy w W., który prezentował stanowisko, że wraz z przejęciem zadań z zakresu kontroli legalności zatrudnienia obowiązek przejęcia wszystkich pracowników, którzy realizowali te zadania w Powiatowym Urzędzie Pracy obciążał Wojewodę, od którego możliwości finansowych i potrzeb osobowych uzależnione będzie dalsze zatrudnianie przejętych pracowników. Ponadto Urząd Miasta N.S. zwracał się do Wojewody M. o przekazanie na rzecz Miasta mienia słu-

żącego do realizacji zadań przejętych przez Powiatowy Urząd Pracy z dniem 1 stycznia 2002 r., które nie zostało przekazane.

W ramach takich ustaleń Sąd pierwszej instancji wskazywał, iż zadania z zakresu przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, określone w jej rozdziale 8, wykonywane przez urzędy pracy zostały przekazane wojewodom na mocy art. 1 ust. 50a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 89, poz. 973). Przepisy tej ustawy zmieniającej nie zawierają jednak regulacji dotyczących zasad przejmowania tych zadań ani przepisów dotyczących sytuacji prawnej pracowników urzędów pracy, którzy realizowali te zadania do dnia 31 grudnia 2001 r. Pomimo braku stosownych regulacji prawnych - Wojewoda M. wraz z przejętymi zadaniami miał obowiązek przejęcia wszystkich pracowników, którzy dotychczas zajmowali się kontrolą legalności zatrudnienia na obszarze działania Powiatowego Urzędu Pracy w N.S. Następnie Wojewoda powinien bądź zaproponować tym pracownikom nowe warunki pracy i płacy z uwagi na konieczność ich ustalenia w oparciu „o inne przepisy”, bądź rozwiązać z nimi umowy o pracę z zachowaniem ustawowego okresu wypowiedzenia. Obywatele nie powinni bowiem ponosić negatywnych konsekwencji istnienia luki prawnej, której niewypełnienie destabilizowałoby szczególnie chronione stosunki prawne, jakim są stosunki pracy. Oznacza to, że przejęcie przez Wojewodę M. zadań dotyczących kontroli legalności zatrudnienia jest wystarczającą przesłanką prawną do zastosowania wykładni rozszerzającej dyspozycje art. 23¹ k.p. do pracowników wykonujących te zadania w dotychczasowym zakładzie pracy. W pojęciu przejęcia zakładu pracy lub jego części mieszczą się nie tylko wymienione w tym przepisie zmiany podmiotowe po stronie pracodawcy, ale także niewymienione w tym przepisie zmiany podmiotowe lub inne przekształcenia powodujące zmianę pracodawcy, „w tym też przejęcie mienia czy zadań”.

Takie stanowisko podzielił Sąd drugiej instancji, który oddalił apelację pozwanego Wojewody M. Sąd ten wskazywał, iż art. 23¹ k.p. ma charakter szczególny, bowiem ingeruje w swobodę obrotu gospodarczego, ograniczając autonomię i uprawnienia pracodawców, co oznacza, że przepis ten wymaga wykładni ścisłej. Nie wyklucza to wyłączenia jego normatywnego oddziaływania w sytuacji, w której „nie składniki majątkowe lecz czynnik osobowy odgrywa najistotniejszą rolę”, tak jak w rozpoznawanej sprawie, w której „na podstawie przepisu kompetencyjnego rangi

ustawy dokonano przekazania zadań kontrolnych z zakresu działania administracji samorządowej do zakresu działania administracji rządowej. Jest oczywiste, że charakter i cel tych zadań determinuje najistotniejszą rolę w ich wykonaniu po stanie czynnika osobowego, a więc wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników”. W sytuacji, gdy wspomniane przepisy kompetencyjne nie zawierają regulacji zasad przejścia zadań i statusu prawnego wykonujących je pracowników, to wypełnienie tej luki prawnej wymaga odwołania się do reguł określonych w art. 23¹ k.p.

Stanowisko to zakwestionował w kasacji pozwany Wojewoda M., zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie art. 23¹ k.p. wskutek przyjęcia, że powierzenie wojewodom z dniem 1 stycznia 2002 r. zadań z zakresu przestrzegania przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wykonywanych przez powiatowe urzędy pracy do dnia 31 grudnia 2001 r., powoduje, iż dotychczasowi pracownicy urzędów pracy wykonujący te zadania stawali się automatycznie pracownikami urzędów wojewódzkich. Odpowiedź na to pytanie stanowi istotne zagadnienie prawne uzasadniające rozpoznanie kasacji w rozumieniu art. 393 § 1 k.p.c. Zdaniem skarżącego, przejście zadań powoduje podmiotową zmianę pracodawcy tylko wtedy, gdy „obarczony nowymi funkcjami podmiot przejmuje mienie dotychczasowego zakładu”. Jeżeli natomiast nowy podmiot przejął wyłącznie zadania innego pracodawcy „bez przepisów dotyczących sytuacji prawnej pracowników, to należy rozumować, że ich byt prawny kończy swoje istnienie w podmiocie, który dotychczas pracownika zatrudniał, i że ta sytuacja prawna powoduje konieczność likwidacji stanowisk pracy i rozwiązanie stosunku pracy na tej podstawie”. Natomiast zastosowana przez Sąd Okręgowy rozszerzająca interpretacja „prowadzi do paradoksalnej sytuacji, gdzie bez wyraźnych przepisów następuje automatyzm w przekazywaniu pracowników w ślad za zadaniami a zastosowanie przepisu art. 23¹ Kodeksu pracy stanowi błąd w subsumcji”. W konsekwencji skarżący wnioskował o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa, alternatywnie wnosząc o „przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia Sądowi II instancji”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie ma usprawiedliwionych podstaw prawnych, albowiem Sądy obu instancji prawidłowo zastosowały art. 23¹ k.p. do powoda będącego pracownikiem jednej ze struktur tzw. powiatowej administracji zespolonej (powiatowego urzędu

pracy - art. 33b pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) realizującej zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (art. 60 ust. 1 i 2, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.), które z dniem 1 stycznia 2002 r. przeszły do kompetencji wojewodów z mocy art. 1 ust. 50a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (powoływanej dalej jako ustawa zmieniająca). Przejęcie tych kompetencji polegało na zastąpieniu w art. 60 ustawy o zatrudnieniu wyrazów „urzędy pracy” wyrazem „województwie”, przy czym ustawa zmieniająca nie zawierała żadnych unormowań odnoszących się do sytuacji prawnej pracowników powiatowych urzędów pracy realizujących te zadania w strukturach powiatowej administracji zespolonej. W ocenie Sądów obu instancji doprowadziło to do powstania luki prawnej w zakresie obowiązku dalszego zatrudniania tych pracowników, która powinna być usunięta przez zastosowanie szczególnego unormowania zawartego w art. 23¹ k.p. przy uwzględnieniu zapatrywania, że pracownicy zatrudnieni przy wykonywaniu zadań publicznych nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji braku stosownych „pracowniczych” regulacji prawnych w przypadkach ustawowego przekazywania tych kompetencji publicznych pomiędzy administracją samorządową i rządową (lub odwrotnie). Sąd drugiej instancji wskazywał przy tym, iż „kiedy w 2000 r. aktem rangi ustawy dokonywano przesunięcia zadań w kierunku odwrotnym - z administracji rządowej do kompetencji administracji samorządowej, to szczegółowo określono sytuację prawną pracowników dotychczas wykonujących te zadania”.

Sąd Najwyższy potwierdza prawidłowość zastosowania do określenia sytuacji prawnej powoda reguł wynikających z art. 23¹ k.p., jakkolwiek nie podziela zapatrywań Sądu drugiej instancji o „szczególnym” charakterze tego przepisu, który „podlega wykładni ścisłej”, ani o wystąpieniu luki prawnej jakoby dotyczącej braku określenia dalszego bytu stosunków pracy pracowników zatrudnionych przy wykonywaniu kompetencji publicznych ustawowo przekazanych z administracji samorządowej do administracji rządowej. W ocenie Sądu Najwyższego, rozmaite przekształcenia w polskiej administracji publicznej związane z przekazywaniem kompetencji publicznych pomiędzy różnymi podmiotami administracji publicznej, które dotyczą pracowników realizujących te zadania publiczne, mają naturę prawną przejęcia zakładu pracy lub jego części w rozumieniu art. 23¹ k.p., chyba że ustawodawca w konkretnym akcie ustawowym przenoszącym takie kompetencje publiczne ureguje situa-

cję pracowników realizujących te zadania publiczne w sposób szczególny lub odmienny od ogólnej zasady obowiązku traktowania tego typu przekształceń jako przejęcia całości lub części zakładu pracy w ujęciu normatywnym określonym w art. 23¹ k.p. W takich uwarunkowaniach - zasady zawarte w art. 23¹ k.p. nie mają znaczenia „szczególnego”, wręcz przeciwnie - należy im przypisać abstrakcyjny i ogólny walor normatywny, co w utrwalonej judykaturze przekłada się na generalne oddziaływanie reguł zawartych w tym unormowaniu we wszystkich przypadkach przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę i to bez względu na podstawę prawną (a nawet jej brak) lub formę takiego przejęcia (transferu) zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę. Takie ogólne i abstrakcyjne oddziaływanie art. 23¹ k.p. może być modyfikowane wyłącznie w przypadkach, w których ustawodawca w sposób wyraźny i szczególny reguluje sytuację pracowników przekształcanych urzędów w sposób odmienny od ogólnej zasady traktowania przekształceń w administracji publicznej jako przejęcia całości lub części zakładu pracy w rozumieniu art. 23¹ § 1 k.p. Przykładem takiej regulacji szczególnej były przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), w której ustawodawca - ze względu na skalę i złożoność dokonywanych wówczas przekształceń w administracji publicznej - zdecydował się na szczegółowe określenie dalszej sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych w reformowanej administracji publicznej w sposób nie zawsze zbieżny z zasadami zawartymi w Kodeksie pracy. Tylko tego rodzaju wyraźna interwencja ustawodawcy ma charakter *lex specialis* w stosunku do ogólnych dyrektyw (reguł) zawartych w art. 23¹ k.p.

Sąd Najwyższy nie podziela twierdzenia kasacji jakoby „przejęcie zadań jakiejś jednostki powoduje zmianę pracodawcy tylko wtedy gdy obarczony nowymi funkcjami podmiot przejmuje mienie dotychczasowego zakładu”. Takie rozumienie może być adekwatne do pracodawców prywatnych, jeżeli elementy majątkowe prowadzonej działalności przesądzają o takim przedmiotowym rozumieniu prowadzonych przez nich zakładów pracy. Zupełnie odrębną naturę (specyfikę) ma działalność pracodawców realizujących zadania o charakterze niematerialnym, co w szczególności dotyczy pracodawców sektora publicznego wykonujących przyznane im określone kompetencje publicznoprawne przez zatrudnianych do tego celu pracowników. W takich przypadkach to właśnie zadania wykonywane przez zatrudnionych pracowników i związane z nimi czynnik osobowy w istotnym i przeważającym stopniu, (a nie

składniki majątkowe służące do realizacji tych zadań), determinują pojęcie zakładu pracy lub jego części, między innymi w rozumieniu art. 23¹ k.p. Nie bez znaczenia w rozpoznawanej sprawie jest to, że odebranie powiatowym urzędom pracy z końcem 2001 r. kompetencji w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z pewnością prowadziło do uszczuplenia budżetów samorządów o środki finansowe na dalszą realizację tych zadań, natomiast przejęcie tych kompetencji z dniem 1 stycznia 2002 r. przez wojewodów powinno być powiązane z zagwarantowaniem finansowania ich realizacji z budżetu tych podmiotów.

Takie uwarunkowania sprawiały, iż w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowało się stanowisko, iż przejmowanie na podstawie przepisów rangi ustawy zadań o charakterze publicznoprawnym łączyło się z przejmowaniem wykonujących je pracowników na podstawie i w trybie powszechnych zasad określonych w art. 23¹ k.p. (np. nałożenie na gminy obowiązku prowadzenia przygotowania przedszkolnego prowadziło do przejmowania nauczycieli oddziałów zerowych szkół podstawowych bez względu na przejęcie przez gminę mienia potrzebnego do prowadzenia tych oddziałów, por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1994 r., I PRN 2/94, OSNAPiUS 1994 nr 1, poz. 6 i z dnia 10 maja 1994 r., I PRN 19/94, OSNAPiUS 1994 nr 4, poz. 64). Rozpoznawana kasacja nie zawiera żadnych uzasadnionych argumentów, które mogłyby wskazywać na potrzebę zmian lub modyfikacji tych utrwalonych tendencji orzeczniczych. Oznacza to, że akt normatywny przenoszący kompetencje pomiędzy organami administracji publicznej przesądza o przejęciu tych publicznych zadań jako zakładu pracy lub jego części na podstawie i w trybie art. 23¹ k.p., chyba że ustawodawca wyraźnie postanowi inaczej, a w szczególności odmiennie od unormowań zawartych w tym przepisie ureguluje sytuację prawną pracowników dotychczas wykonujących te zadania. Stanowi to odpowiedź na sformułowane w kasacji zagadnienie prawne.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy oddalił kasację na podstawie art. 393¹² k.p.c.

=====