

Sygn. akt I PK 36/10

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 sierpnia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiryło

SSN Roman Kuczyński

w sprawie z powództwa Bogdana P.

przeciwko Urzędowi Skarbowemu

o przywrócenie do pracy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 sierpnia 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 28 października 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do
ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód Bogdan P. wniósł o przywrócenie do pracy w pozwanym Urzędzie Skarbowym.

Wyrokiem z dnia 15 lipca 2009 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy oddalił powództwo. Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód był zatrudniony u pozwanego od dnia 1 sierpnia 1993 r. na podstawie umowy o pracę, a w dniu 1 sierpnia 1994 r. został mianowany na stanowisko starszego referenta na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 2008 r., dotychczasowy stosunek pracy powoda zawarty na podstawie mianowania, przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, zgodnie z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 2118 ze zm.). Ostatnio powód był zatrudniony na stanowisku inspektora w referacie egzekucji administracyjnej. W dniu 30 marca 2009 r. pracodawca wypowiedział powodowi umowę o pracę. Jako przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę wskazano systematyczne naruszanie zasad współżycia społecznego, a w szczególności poniżanie, ublizanie, naruszanie godności osobistych współpracowników i przełożonych; bezpodstawne oskarżanie pracodawcy o popełnienie przestępstw przez kierowanie zawiadomień do organów ścigania; oraz o nieprawidłowości - kierowane do Ministra Finansów i Dyrektora Izby Skarbowej, poświadczenie nieprawdy uniemożliwiające pracodawcy wykonywanie zadań, narażenie pracodawcy na utratę dobrego imienia; utratę zaufania pracodawcy do pracownika i brak lojalności wobec pracodawcy.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że wskazane przez pracodawcę przyczyny uzasadniające wypowiedzenie umowy o pracę były zasadne. Rozwiązanie z powodem umowy o pracę było uzasadnione również z uwagi na słuszny interes pracodawcy.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Rejonowego wniósł powód.

Wyrokiem z dnia 28 października 2009 r. Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że przywrócił powoda do pracy w pozwanym Urzędzie Skarbowym na dotychczasowe warunki

pracy i płacy (pkt I.); zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 4. 086, 39 zł. tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, pod warunkiem podjęcia przez powoda pracy (pkt II.); zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 270 zł. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję oddalając wniosek w pozostałej części (pkt III.).

Sąd drugiej instancji nie zajmował się oceną zasadności rozwiązania z powodem umowy o pracę. Uznał bowiem, że wypowiedzenie powodowi umowy o pracę nastąpiło z naruszeniem art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Naruszenie przez pracownika służby cywilnej obowiązków członka korpusu służby cywilnej powinno stanowić przesłankę wszczęcia przeciwko takiemu pracownikowi postępowania dyscyplinarnego – uregulowanego w ustawie o służbie cywilnej, z ewentualnym zastosowaniem sankcji wydalenia z pracy w urzędzie (art. 113 i art. 114 ustawy o służbie cywilnej). Nie można zatem – na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej – zastosować trybu rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przewidzianego w kodeksie pracy. Według Sądu drugiej instancji z przepisów ustawy o służbie cywilnej (art. 113 oraz art. 114 tej ustawy) wynika obligatoryjność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków pracownika służby cywilnej. Obligatoryjność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powoduje, że sankcje dyscyplinarne nie mogą być zastąpione sankcjami powszechnymi prawa pracy. Zakończenie stosunku pracy z powodu zawinionego naruszenia wymienionych w ustawie obowiązków przez pracownika służby cywilnej może nastąpić tylko w wyniku dyscyplinarnego wydalenia z pracy, a nie wypowiedzenia stosunku pracy. Musi być stosowana jednolita procedura, przez wzgląd na przejrzystość działań urzędu, jako publicznego pracodawcy. Dopuszczalne jest natomiast wypowiedzenie pracownikowi służby cywilnej umowy o pracę na podstawie przepisów Kodeksu pracy, stosowanych na zasadzie art. 5 k.p. i art. 9 ustawy o służbie cywilnej, w innych przypadkach niż naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej (np. likwidacja stanowiska pracy pracownika służby cywilnej). Sąd drugiej instancji powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyrokach: z dnia 4 marca 2008 r., II PK 177/07 – OSNP 2009/11-12/139; z dnia 11 marca 2008 r., II PK 193/07, LEX nr 442815.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył skargą kasacyjną pozwany. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucając "niewłaściwe zastosowanie i wykładnię" art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) oraz niezastosowanie art. 9 ust. 1 tej ustawy w związku z art. 30 § 1 pkt 2, art. 32 § 1 pkt 3 k.p.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji powoda oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu za I i II instancję oraz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu podstawy skargi kasacyjnej skarżący zarzucił, że Sąd drugiej instancji dokonując wykładni funkcjonalnej przepisów art. 113 i art. 114 ustawy o służbie cywilnej, całkowicie pominął wnioski z wykładni systemowej przepisów art. 4, art. 9, art. 35 ust. 3, art. 71 ust. 1 pkt 4, art. 114 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy o służbie cywilnej, w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która cieszy się nieposzlakowaną opinią. Wymóg ten dotyczy wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Wskazane przez pracodawcę przyczyny wypowiedzenia, które zostały potwierdzone w postępowaniu sądowym przed Sądem Rejonowym, świadczyły o tym, że powód utracił nieposzlakowaną opinię. Zgodnie art. 71 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o służbie cywilnej, dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej którego stosunek pracy podlega większej ochronie prawnej, niż stosunek pracy pracownika służby cywilnej w razie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny lub utraty nieposzlakowanej opinii. Ponadto w art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej przewidziano możliwość rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem z osobą podejmującą pracę po raz pierwszy w służbie cywilnej, niezależnie od tego, czy przyczyny wypowiedzenia leżą po stronie pracodawcy czy też po stronie pracownika służby cywilnej. Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie zawierają natomiast takich regulacji co do pracownika służby cywilnej. Wobec tego w

stosunku do niego należy stosować na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej regulacje dotyczące rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przewidziane w kodeksie pracy (art. 30 § 1 pkt 2, art. 32 § 1 pkt 3 k.p.).

Dopuszczalność takiego sposobu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej akceptuje doktryna prawa – prof. Jacek Jagielski i Krzysztof Rączka, autorzy komentarza do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Warszawa 2001 r., Wydawnictwa Prawnicze PWN.

Jako kolejny argument przeciwko wykładni dokonanej przez Sąd drugiej instancji skarżący wskazał na brzmienie art. 114 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym orzeczenie wobec pracownika służby cywilnej kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy skutkuje zakazem ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez okres pięciu lat. Takich skutków nie wywołuje natomiast rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem, nawet wówczas, gdy przyczyny wypowiedzenia są zawinione przez urzędnika służby cywilnej, którego stosunek pracy podlega większej ochronie prawnej, niż stosunek pracy pracownika służby cywilnej. Zakazu ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez okres pięciu lat nie przewiduje również ustawa o służbie cywilnej w wypadku rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia z winy urzędnika (art. 71 ust. 7 ustawy). Zastosowana przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnia poza przyjętą tezą jednolitości stosowania procedury określonej w art. 113 ustawy o służbie cywilnej niczym nie uzasadnia zakazu rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem z przyczyn leżących po stronie pracownika służby cywilnej. Okoliczność, że ustawa o służbie cywilnej, w wypadku orzeczenia kary wydalenia z pracy z urzędu (art. 114 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej) przewiduje skutek w postaci zakazu ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez okres pięciu lat, zbliża ten sposób rozwiązania stosunku pracy do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Skarżący podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem stanowi zwykły sposób rozwiązania umowy o pracę na czas nieokreślony. Wskazane w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przesłanki wypowiedzenia, a w szczególności oskarżanie pracodawcy o popełnianie przestępstw przez kierowanie zawiadomień

do organów ścigania oraz kierowanie oskarżeń o nieprawidłowościach w kierowanym urzędzie skarbowym do Ministra Finansów i Dyrektora Izby Skarbowej, nie stanowiło naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej skutkującego wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, ale uzasadniło podstawę wypowiedzenia umowy o pracę w związku z utratą zaufania wobec pracownika. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 sierpnia 2007 r., I PK 79/07 – Monitor Prawa Pracy Nr 12/2007 – wskazał, że przyczyny wypowiedzenia nie muszą charakteryzować się znaczną wagą ani powodować szkód po stronie pracodawcy. Nie jest też wymagane udowodnienie zawinionego działania pracownika. Natomiast postępowanie dyscyplinarne w swojej istocie jest następstwem zawinionego naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona przeciwna wniosła o odrzucenie skargi kasacyjnej ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej; oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania kasacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego według spisu kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżony wyrok wynika z wyprowadzonego przez Sąd drugiej instancji z przepisów ustawy o służbie cywilnej poglądu, że do pracowników służby cywilnej nie mają zastosowania przepisy kodeksu pracy o rozwiązywaniu umów o pracę za wypowiedzeniem w przypadku naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej; pracownicy ci mogą bowiem z tego powodu podlegać wyłącznie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Trzeba podkreślić, że wyrażone w uzasadnieniu wyroku stanowisko o wyłączności postępowania dyscyplinarnego i w konsekwencji niedopuszczalności wypowiedzenia umów o pracę pracownikowi służby cywilnej z przyczyny podlegającej badaniu w postępowaniu dyscyplinarnym, Sąd drugiej instancji traktuje jako zasadę nie dopuszczającą żadnych wyjątków. Z tego bowiem powodu nie zajmował się w ogóle ustalonymi w wyroku Sądu pierwszej instancji przesłankami wypowiedzenia w tym zasadnością jego przyczyn, nie zajmował się także ustaleniem czy wszczęto, a jeżeli nie to z jakich powodów, postępowanie

dyscyplinarne. Stanowisko wyroku jest więc radykalnie jednoznaczne; wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi służby cywilnej jest bezprawne w każdym przypadku naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę uznał, że wątpliwości nasuwa wskazany wyżej radykalizm konsekwencji poglądu o pierwszeństwie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika służby cywilnej.

W stosunkach pracy wprost podlegających Kodeksowi pracy nie jest kwestionowane prawo pracodawcy do wypowiedzenia umowy o pracę z przyczyn, które mogłyby stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Pracodawca jest dysponentem przysługujących mu uprawnień i może wybrać takie, które równocześnie odpowiada jego interesowi i jest korzystne dla pracownika. Nie jest więc ani nieuzasadnione, ani nie narusza przepisów o wypowiedzeniu umów o pracę w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. wypowiedzenie umowy z przyczyn, rzeczywiście zaistniałych i ujawnionych w wypowiedzeniu (por. art. 30 § 4 k.p.), choćby chodziło o ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych (por. art. 52 § 1 pkt 1 k.p.).

Budzi wątpliwości przyjęcie, iż w stosunku do pracowników służby cywilnej dla których źródłem zatrudnienia jest umowa o pracę, pracodawca musi się posłużyć sankcją dyscyplinarnego wydalenia z pracy w urzędzie (art. 113 ust. 1 oraz art. 114, 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej), bez możliwości skorzystania z wypowiedzenia umowy o pracę, które byłoby dla pracownika oczywiście korzystniejszą formą rozwiązania stosunku pracy niż wydalenie, które powoduje nie tylko wygaśnięcie stosunku pracy, ale także zakaz ubiegania się o zatrudnienia w korpusie służby cywilnej przez okres pięciu lat.

Stanowisko zaskarżonego wyroku nasuwa zastrzeżenia w świetle wykładni systemowej przedmiotowego problemu interpretacyjnego dotyczącego art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej (także art. 5 k.p.) w związku z art. 113 i art. 114 ustawy o służbie cywilnej.

Problemem jest określenie znaczenia braku regulacji w ustawie o służbie cywilnej rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej nie będącym – jak powód – urzędnikiem służby cywilnej. Interpretacja zaskarżonego wyroku, że

milczenie ustawy o służbie cywilnej nieoznacza braku regulacji, bo ta jest wystarczająco zupełna w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej – nie uwzględnia co najmniej dwóch rzeczy. Po pierwsze są jakościowe różnice pomiędzy wypowiedzeniem umowy o pracę, które – jak to trefnie przypominano w skardze – jest „zwykłym” sposobem rozwiązania umowy o pracę na czas nieokreślony, bez konieczności między innymi udowodnienia zawinionego działania pracownika, a wydaleniem z pracy w urzędzie które musi zakładać najpoważniejsze zawinione naruszenie obowiązków członka służby cywilnej. Nie jest wystarczające wnioskowanie z art. 113 ustawy o służbie cywilnej o tym, że ustawodawca regulując możliwość zastosowania najcięższej kary dyscyplinarnej powodującej wygaśnięcie umowy o pracę wyczerpał w ten sposób cały zakres przypadków rozwiązania umowy o pracę z przyczyn dotyczących pracownika. Kara dyscyplinarna jest sankcją, a wydalenie z pracy w urzędzie jest sankcją najsurowszą, powodującą wygaśnięcie stosunku pracy z konsekwencjami określonymi w art. 114 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej. Nie jest to regulacja której przesłanki, funkcja i skutki prawne byłyby na tyle podobne do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem, że możnaby przyjmować, że wyłącza ona sens i celowość regulacji kodeksowej, dotyczącej przecież czegoś innego. Po drugie, powyższe zastrzeżenia zdaje się potwierdzać ustawodawca przez regulację rozwiązania stosunku pracy z urzędnikami służby cywilnej. Regulacja ta obejmuje rozwiązanie stosunku pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 71 ust. 1 i ust. 2 ustawy o służbie cywilnej) oraz rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia (art. 71 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej). W kontekście tych regulacji milczenie ustawy w zakresie rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej, nie będącym urzędnikiem służby cywilnej przemawia za nieuregulowaniem tej problematyki bezpośrednio w ustawie o służbie cywilnej, co oznacza, stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy, pozostawienie – inaczej niż wobec urzędników służby cywilnej – regulacji przewidzianej w Kodeksie pracy. Nie ma bowiem przekonujących racji za takim wyjaśnieniem regulacji w ustawie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem a nieuregulowania tego wobec pracowników umownych, że tylko ci ostatni podlegają szczególnej ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy szczególnej w porównaniu z urzędnikami.

Tymczasem w dotychczasowej – także ujmowanej historycznie - praktyce legislacyjnej pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania, tak jak obecnie urzędnicy służby cywilnej, uzyskiwali wyższy standard ochrony stosunku pracy przed jego rozwiązaniem.

Jeżeli zatem urzędnicy służby cywilnej podlegają tak jak inni członkowie korpusu służby cywilnej odpowiedzialności dyscyplinarnej a mimo to „podlegają” regulacji przewidującej rozwiązanie stosunku pracy, to powinno się uznać, że niebędący urzędnikami członkowie korpusu służby cywilnej także podlegają regulacji przewidującej rozwiązanie stosunku pracy, z tym tylko, że w ich przypadkach jest to regulacja powszechnego prawa pracy zawarta w odpowiednich przepisach kodeksu pracy.

Przyjmując powyższe stanowisko Sąd Najwyższy zwraca uwagę na to, że regulacje ustawy o służbie cywilnej dotyczące statusu członka korpusu służby cywilnej, mają pośredni wpływ na stosowanie do pracowników służby cywilnej przepisów Kodeksu pracy dotyczących rozwiązywania umów o pracę za wypowiedzeniem, W szczególności odnosi się to do subsumcji ustaleń faktycznych danej sprawy do wymagania uzasadnionych przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę.

Z takim zastrzeżeniem Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznaje, że do członków korpusu służby cywilnej nie będących urzędnikami służby cywilnej stosuje się przepisy Kodeksu pracy dotyczące rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem nie dzielając w takim zakresie powołanej w zaskarżonym wyroku tezy Sądu Najwyższego zawartej w wyroku z dnia 4 marca 2008 r. II PK 177/07 (OSNP 2009/11 – 12/ 139).

Mając powyższe na uwadze i uznając zasadność podstawy rozpoznanej skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy orzekł stosowanie do art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.