

Wyrok z dnia 15 marca 2011 r.

I PK 192/10

Utrata przez członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę przymiotów określonych w rygorach selekcyjnych wymaga rozwiązania stosunku pracy, do którego należy stosować przepisy Kodeksu pracy (art. 4 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf (sprawozdawca), Katarzyna Gonera.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 marca 2011 r. sprawy z powództwa Tadeusza S. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w B. o odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2010 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Powód Tadeusz S. domagał się od pozwanego Urzędu Skarbowego w B. odszkodowania za wadliwe rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Wyrokiem z dnia 26 marca 2010 r. [...] Sąd Rejonowy w Bartoszycach oddalił powództwo w całości. Podstawę tego orzeczenia stanowiły następujące ustalenia faktyczne. Powód był zatrudniony w pozwanym Urzędzie na podstawie umowy o pracę od 13 września 1996 r. do 23 grudnia 2009 r. w pełnym wymiarze czasu pracy, ostatnio na stanowisku kierownika działu. Wyrokiem z dnia 3 listopada 2009 r. Sąd Rejonowy w Bartoszycach skazał powoda za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. i wy-

mierzył mu karę grzywny, orzekając jednocześnie środek karny zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres roku. Pismem z 17 grudnia 2009 r. Prokuratura Rejonowa w B. zawiadomiła pracodawcę o tym orzeczeniu, informując jednocześnie o jego prawomocności. W dniu 23 grudnia 2009 r. Urząd rozwiązał z powodów stosunek pracy na zasadzie art. 52 § 1 pkt 2 k.p. w związku z art. 4 i art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), uzasadniając to popełnieniem przez powoda przestępstwa umyślnego, uniemożliwiającego zatrudnienie na dotychczasowym stanowisku. Sąd Rejonowy uznał argumentację pracodawcy. Przyjął, że popełnione przestępstwo uniemożliwia dalsze zatrudnienie powoda, co wyraźnie wynika z art. 4 ustawy o służbie cywilnej.

Rozpatrując sprawę na skutek apelacji pozwanego Sąd Okręgowy w Olsztynie wyrokiem z dnia 15 czerwca 2010 r. [...] zmienił zaskarżony wyrok i zasądził na rzecz powoda odszkodowanie. Sąd wskazał, że powód pozostawał członkiem korpusu służby cywilnej (art. 3 ustawy). W związku z tym podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 113 ust. 1 ustawy), w tym między innymi za uchybienie obowiązkowi godnego zachowania w służbie i poza nią (art. 76 ust. 1 pkt 7 ustawy). Można było wobec niego zastosować jedną z kar wymienionych w art. 114 ust. 2 ustawy, w tym karę wydalenia z urzędu. Sprawa pozostaje zatem uregulowana w ustawie, co nie wymaga sięgania - na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy - do Kodeksu pracy. Posiłkując się poglądem, wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 11 marca 2008 r., II PK 193/07 uznał, że rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej na podstawie Kodeksu pracy może mieć miejsce jedynie w przypadkach innych niż naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

Skargę kasacyjną od tego orzeczenia wywiódł pełnomocnik pozwanego, zarzucając naruszenie art. 52 § 1 pkt 2 k.p. w związku z art. 4 oraz art. 113 ust. 1 i 76 ust. 1 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej, przez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że pracodawca nie był uprawniony do rozwiązania z powodów stosunku pracy bez wypowiedzenia z jego winy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona merytorycznie. Zasadniczym zagadnieniem prawnym, jakie pojawiło się na kanwie rozstrzyganego przypadku było pytanie o możliwość zastosowania art. 52 k.p. do pracowników umownych zatrudnionych na pod-

stawie ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Sądowi Najwyższemu rozstrzygającemu sprawę znane są dotychczasowe wypowiedzi judykatury na ten temat. Uznają one, że zwolnienie z pracy w urzędzie członków służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, z tytułu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych może nastąpić tylko w trybie zastosowania przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej tych pracowników służby cywilnej, gdyż unormowanie ustawy ma charakter wyczerpujący. Jednakże zapadły one w innym stanie prawnym. Dotyczyły ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 49, poz. 483 ze zm.) a także ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.). I tak w np. wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2008 r., II PK 177/07 (OSNP 2009 nr 11-12, poz. 139) dotyczył wypowiedzenia, a w jego tezie wprost wskazano, że skoro jedną z kar dyscyplinarnych przewidzianych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej jest wydalenie z pracy w urzędzie, powodujące wygaśnięcie stosunku pracy, to 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. Analogiczny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 11 marca 2008 r., II PK 193/07. Z kolei w wyroku z 7 kwietnia 2010 r., I PK 206/09 potwierdzono tę tezę w zakresie obowiązywania ustawy z 2006 r. stwierdzając, że zwolnienie z pracy w urzędzie zatrudnionego na podstawie umowy o pracę członka korpusu służby cywilnej za ciężkie naruszenie przez niego podstawowych obowiązków pracowniczych może nastąpić tylko w trybie zastosowania przepisów ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej tych pracowników służby cywilnej, bo unormowanie ustawy z 2006 r. o służbie cywilnej, podobnie jak i ustawy z 1998 r., w tym zakresie ma charakter wyczerpujący. Co więcej, w motywach wyroku Sąd Najwyższy zaznacza, że prezentowana przez niego wykładnia jest aktualna także pod rządami ustawy z 2008 r.

Przełamaniem zaprezentowanej koncepcji było orzeczenie Sądu Najwyższego z 2 lipca 2009 r., II PK 316/08, w którym Sąd Najwyższy zajmował się dopuszczalnością zastosowania wypowiedzenia zmieniającego do umowy o pracę urzędnika zatrudnionego na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. W motywach tego orzeczenia stwierdzono, że wobec pracownika korpusu służby cywilnej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę pracodawca może zastosować wypowiedzenie zmieniające nawet w sytuacji zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu

służby cywilnej. Brakuje bowiem instrumentu prawnego w ustawie z 2006 r. do dokonania zmiany warunków zatrudnienia w drodze jednostronnej decyzji pracodawcy (przeniesienia). Inną natomiast kwestią jest wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec takiego pracownika i ewentualne orzeczenie kary wydalenia ze służby. Zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie II PK 316/08 odmienna wykładnia kreowałaby znacznie większą stabilizację stosunku zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w porównaniu z urzędnikami mianowanymi, którzy mogą zostać przeniesieni na inne stanowisko lub do innej miejscowości jednostronną decyzją przełożonego. W tym kontekście wypada przypomnieć, że w ujęciu systemowym to właśnie zatrudnienie, którego źródłem jest akt mianowania, stanowi podstawę korzystniejszą i zapewniającą większą - niż umowa o pracę - stabilność warunków zatrudnienia. Z tych zatem względów nie daje się zaakceptować taka wykładnia norm ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., która akceptowałaby niejako odwrotną regułę. Prowadziłaby to mianowicie do uniemożliwienia dokonania jednostronnej, uzasadnionej zmiany warunków zatrudnienia pracownika korpusu służby cywilnej, podczas gdy zmiana taka jest możliwa i dopuszczalna wobec urzędnika tej służby.

Kontynuacją poglądów wyrażonych w sprawie II PK 316/08 jest ferowany 24 sierpnia 2010 r. wyrok w sprawie I PK 36/10, który dotyczył już ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. W judykacie tym zaprezentowano tezę, iż do członków korpusu służby cywilnej niebędących urzędnikami służby cywilnej stosuje się przepisy Kodeksu pracy dotyczące rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem. Poza innymi argumentami, odnoszącymi się do nieadekwatności zastosowania sankcji dyscyplinarnej wydalenia ze służby w konkretnym przypadku, Sąd Najwyższy zauważył, że regulacja ustawy z 2008 r. w stosunku do urzędników (pracownicy mianowani) 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 niebędącym urzędnikiem służby cywilnej, przemawia za uznaniem tej problematyki za nieuregulowaną bezpośrednio w ustawie o służbie cywilnej. Oznacza to, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, zastosowanie - inaczej niż wobec urzędników służby cywilnej - regulacji przewidzianej w Kodeksie pracy. Nie ma przekonujących racji - zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie I PK 36/10 - od-

mienna wykładnia, gdyż prowadziłaby ona do rozszerzenia stabilizacji zatrudnionych na podstawie umowy w porównaniu ze stabilizacją zatrudnienia pracowników mianowanych. A przecież 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 obejmuje ich regulacja przewidująca 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 wynika ona z powszechnego prawa pracy - odpowiednich przepisów Kodeksu pracy.

Wszystkie te argumenty z zakresu interpretacji systemowej i historycznej podziela Sąd Najwyższy rozpatrujący niniejszą sprawę dotyczącą z kolei możliwości rozwiązania stosunku pracy w trybie natychmiastowym z winy pracownika służby cywilnej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej. Podobny pogląd wyraża K. Rączka (w:) J. Jagielski, K. Rączka: Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz. Warszawa 2010, s. 298 i 299.

W rozpatrywanej sprawie chodziło jednak o problem poważniejszej natury. Czyn, którego dokonał pracownik służby cywilnej, nie pozwalał mu na objęcie i na piastowanie stanowiska. Rygory selekcyjne zamieszczone w art. 4 ustawy z 2008 r. wskazują, że w służbie cywilnej nie może być zatrudniona osoba skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Powód został skazany za takie przestępstwo. Utracił wobec tego podstawę prawną dla uzyskania pierwotnie statusu członka korpusu służby cywilnej. W przypadku urzędników ustawa przewiduje albo wygaśnięcie stosunku pracy (art. 70), albo rozwiązanie stosunku pracy z winy urzędnika (art. 71 ust. 7). Analogicznej regulacji nie znajdujemy w pragmatyce odnośnie do pracowników umownych. Można ewentualnie rozważyć, czy braki w zakresie niekaralności są na tyle poważne, iż nakazują uznać, że pracownik utracił zdolność prawną w zakresie prawa pracy (koncepcja A. Malanowskiego o modyfikacji pracowniczej zdolności prawnej i tzw. szczególnej zdolności prawnej /w:/ Skutki braku zdolności do zawarcia umowy o pracę, PiP 1972 nr 12, s. 62 i nast., powielana przez wielu autorów). Wskazuje się, że występujące w pragmatykach urzędniczych rygory selekcyjne mają charakter modyfikujący zdolność prawną pracowniczą, co powoduje nieważność nawiązanego stosunku pracy z pomi-

nięciem tych rygorów (ostatnio A. Dubowik, Ł. Pisarczyk: Prawo urzędnicze, Warszawa 2011, s. 114 i nast. i cytowana tam literatura).

Literatura uchyla się od rozstrzygnięcia zagadnienia konsekwencji następczej zmiany w zakresie rygorów selekcyjnych. Dopuszczalne byłyby ewentualnie dwie koncepcje. Z jednej strony można byłoby przyjąć, że dochodzi do wygaśnięcia stosunku pracy (*a maiori ad minus* z art. 70 ustawy o służbie cywilnej). Również możliwe jest jednak uznanie, że omawiany brak uzasadnia zgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy. Na rzecz drugiej z zaprezentowanych koncepcji przemawia dodatkowo konstrukcja przyjęta w Kodeksie pracy w zakresie utraty zdolności do wykonywania pracy (art. 43 k.p.).

Sąd Najwyższy rozpatrujący niniejszy spór uznaje, że rygory selekcyjne nie modyfikują pracowniczej zdolności prawnej, lecz stawiają dodatkowe wymagania (warunki) pracownikom, delimitując swobodę pracownika w zakresie wyboru kontrahenta. Twierdzenie to sprzyja koncepcji o konieczności rozwiązania stosunku pracy w przypadku utraty przez członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę przymiotów zamieszczonych w rygorach selekcyjnych. Z uwagi na fakt, iż sprawa ta nie została unormowana w pragmatyce służbowej (o czym była już mowa), należy stosować w tym zakresie przepisu Kodeksu pracy o rozwiązaniu stosunku pracy.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

=====