

Wyrok z dnia 15 września 2011 r.

II PK 155/09

Zawarcie porozumienia dotyczącego przyjęcia nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego przez urzędnika służby cywilnej zlikwidowanego Urzędu Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych powoduje przekształcenie z mocy prawa stosunku pracy z mianowania urzędnika służby cywilnej zlikwidowanego Urzędu w umowny stosunek pracy pracownika Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (art. 74 ust. 2 w związku z 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.).

Przewodniczący SSN Zbigniew Korzeniowski, Sędziowie: SN Zbigniew Hajn (sprawozdawca), SA Jolanta Frańczak.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 września 2011 r. sprawy z powództwa Piotra T. przeciwko Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego w W. o przywrócenie do pracy oraz o ustalenie, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 7 listopada 2008 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Piotr T. w pozwie przeciwko Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego w W. wniósł o: 1) przywrócenie do pracy na dotychczasowych warunkach płacy i pracy u pozwanego, 2) zasądzenie jednomiesięcznego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, 3) ustalenie, że stosunek pracy pomiędzy nim a pozwanym wykonywany jest w oparciu o akt mianowania, o którym mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz 4) dalsze zatrudnienie do czasu uprawomocnienia się

wyroku. Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości.

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2008 r. Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie powództwo uwzględnił. Sąd Rejonowy (-) przywrócił powoda do pracy w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego w W. na obowiązujących przed dokonaniem wypowiedzenia warunkach płacy i pracy; (-) zasądził od pozwanego na rzecz powoda 6.662,52 zł brutto tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, pod warunkiem zgłoszenia gotowości jej podjęcia w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o przywróceniu pracownika do pracy; (-) ustalił, że stosunek pracy pomiędzy powodem a pozwanym wykonywany jest w oparciu o akt mianowania, o którym mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) uzupełniony umową stron z 28 grudnia 2006 r. (-) oddalił wniosek powoda o nałożenie na pozwanego Urząd obowiązku jego dalszego zatrudniania na obowiązujących przed dokonaniem wypowiedzenia warunkach płacy i pracy do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy; (-) nie orzekł o kosztach procesu.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód od 31 marca 2002 r. zatrudniony był na podstawie umowy o pracę w Urzędzie Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w W. Na podstawie aktu mianowania z 1 października 2003 r. uzyskał tytuł urzędnika służby cywilnej. Na podstawie umowy z 12 września 2006 r. powód został skierowany przez pracodawcę na aplikację radcowską, przy czym zakład pracy zobowiązał się pokryć koszty nauki oraz zwalniać go z obowiązku świadczenia pracy celem uczestniczenia przez niego w zajęciach teoretycznych i praktycznych przewidzianych programem nauczania aplikacji. Powód od tego czasu wykonywał pracę średnio do 3,5 dnia w tygodniu. Z dniem 19 września 2006 r. powód stał się pracownikiem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w W. w Wydziale [...]. Na mocy porozumienia zmieniającego z 28 grudnia 2006 r., zawartego w oparciu o art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.; powoływanej dalej, jako „ustawa o n.r.f.”), powodowi zaproponowano nowe warunki płacy i pracy - stanowisko starszego specjalisty w Departamencie [...] w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony. Powód przyjął powyższą ofertę pozwanego. Powód otrzymał pisemny zakres obowiązków, zgodnie z którym miał zajmować się między innymi rozpatrywaniem indywidualnych skarg na podmioty nadzorowane. Pracę w Wydziale [...] rozpoczął w zasadzie od marca 2007 r. Zgodnie z procedurą rozpatrywania skarg, każdorazowo po przeprowadzeniu po-

stępowania wyjaśniającego pracownik ma obowiązek przygotować pisemną odpowiedź na skargę i wysłać ją do skarżącego. Wysłanie odpowiedzi oznacza formalne załatwienie skargi. Powód w części spraw takich odpowiedzi nie wysyłał. Dnia 8 sierpnia 2007 r. Iwona T., naczelnik Wydziału [...] zwróciła się do powoda o sprawdzenie rejestru skarg w zakresie spraw, którymi się zajmował. Wskazała ona, że z 74 spraw, które zostały powierzone powodowi, zostało załatwionych 5, 8 spraw trafiło *ad acta*, zaś 61 spraw w dalszym ciągu widnieje jako niezakończone. We wrześniu 2007 r. dokonano przeglądu dokumentacji powoda za okres od stycznia do 30 sierpnia 2007 r., z którego wynikł znacznie mniejszy aniżeli wykazywany przez powoda procent spraw załatwionych, jak również wskazano na opóźnienie w rozpatrywaniu skarg. W trakcie rozmowy przeprowadzonej z powodem przez Iwonę T. 17 października 2007 r., powód stwierdził, że błędnie rozumiał procedurę. W jej następstwie wyznaczono mu termin, do którego miał zakończyć wszystkie zaległe sprawy i uzupełnić rejestr w sposób zgodny ze stanem faktycznym (25 października 2007 r.). W tym terminie powód zrealizował około 2/3 zaległości, wskazując że uzupełnione zostały sprawy z doręczonej mu listy, za wyjątkiem pojedynczych spraw, wymagających bardziej złożonych działań. Wskazał on również, że do 31 października 2007 r. uzupełni wpisy dotyczące spraw bieżących. Sąd Rejonowy ustalił też, że w październiku 2007 r. powód w dniach: 15, 19, 29 odbywał praktyki sądowe w ramach aplikacji, zaś w dniach 3, 10, 17, 24, 31 uczestniczył w zajęciach teoretycznych. Pismem doręczonym 31 października 2007 r. pozwany rozwiązał z powodem umowę o pracę z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, wskazując jako przyczynę: nienależyte wykonywanie obowiązków na zajmowanym stanowisku pracy, polegające na braku staranności przy podejmowaniu działań wyjaśniających w prowadzonych sprawach, nieterminowość w załatwianiu skarg oraz niewielką liczbę spraw zakończonych, a także nieprawidłowości w rejestrze skarg polegających na wadliwości wpisów, które nie odpowiadają zgromadzonej dokumentacji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, zasadniczy spór dotyczy tego, czy powód korzystał z ochrony ustawy o służbie cywilnej jako urzędnik mianowany, czy też zmiana umowy w grudniu 2006 r., w kontekście przepisów ustawy o n.r.f., spowodowała, że utracił ten przymiot. Do istoty sporu należało również ustalenie, czy pozwany rozwiązał stosunek pracy z powodem w sposób zgodny z przepisami prawa.

Sąd Rejonowy skupił się w pierwszej kolejności na kwestii ustalenia interesu prawnego powoda do wytoczenia powództwa z art. 189 k.p.c. W ocenie Sądu powód

miał interes prawny w ustaleniu, że wykonywał pracę w oparciu akt mianowania. W tej kwestii Sąd zauważył, że w związku z powołaniem do życia Komisji Nadzoru Finansowego pracownicy likwidowanych urzędów stali się z mocy prawa pracownikami Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji, miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, ze zm.; powoływanej dalej, jako „ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.”). Natomiast do tych urzędników służby cywilnej, którzy nie otrzymali w terminie 3 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub odmówili ich przyjęcia, z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, miał zastosowanie art. 54 tej ustawy. W opinii Sądu Rejonowego z przepisu tego nie wynika jednak, aby konsekwencją likwidacji urzędu była utrata statusu urzędnika mianowanego przez osobę, która zgadza się na przyjęcie proponowanych jej warunków. Taki skutek powinien być zostać wyraźnie przewidziany w przepisach prawa, czego z art. 74 ustawy o n.r.f. wyinterpretować nie można, gdyż przepis ten ma jedynie charakter przepisu przejściowego i dostosowującego. Natomiast porozumienie zmieniające z 28 grudnia 2006 r. nie może być traktowane jako zmieniające podstawę zatrudnienia powoda, gdyż brak w nim postanowienia dotyczącego podstawy świadczenia pracy przez powoda. Sąd Rejonowy podkreślił również, że do ustania stosunku pracy z mianowania dochodzi wyłącznie w przypadkach w przepisach wyraźnie przewidzianych. W rozpatrywanej sprawie takiego wyraźnego unormowania odnaleźć nie można. Zdaniem Sądu zbyt daleko idące jest domniemanie ustania stosunku pracy powoda na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o n.r.f. Ponadto Sąd Rejonowy ustalił, że art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f. nie przewiduje szczególnego unormowania w zakresie prawa pracy, a jedynie unormowanie o charakterze odsyłającym. Sąd Rejonowy zwrócił ponadto uwagę, że z odesłania tego wynika stosowanie Kodeksu pracy w sprawach pracowniczych, przy czym zakres Kodeksu pracy nie ma charakteru wyczerpującego i zupełnego. W związku z tym ustawodawca odsyła do unormowań pozakodeksowych (art. 76 k.p.). W konsekwencji status prawny pracownika mianowanego jest przedmiotem unormowania o charakterze szczególnym w relacji do Kodeksu pracy. Ponadto, zgodnie z art. 5 k.p., jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy

Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Tym samym, do powoda należy stosować przepisy szczególne wobec Kodeksu pracy, a w sytuacjach nienormowanych przez przepisy szczególne - regulacje Kodeksu pracy. Ponadto, interpretując przepisy ustawy o n.r.f. w świetle art. 153 Konstytucji, Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że powód nie utracił statusu pracownika mianowanego, gdyż wniosek odmienny pozostawałby w sprzeczności z art. 153 Konstytucji. Cały aparat urzędniczy wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej w jej części podlegającej Radzie Ministrów powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i wchodzić w jej skład (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, K 51/02). Zdaniem Sądu, Komisja Nadzoru Finansowego podlega Prezesowi Rady Ministrów, a Urząd zajmuje się jej obsługą.

Odnosząc się do oceny czy rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło zgodnie z prawem, Sąd Rejonowy uznał, że skoro powód nie utracił statusu mianowanego urzędnika służby cywilnej, to tryb rozwiązania jego stosunku pracy został unormowany w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.; powoływanej dalej, jako „ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.”), który określa zamknięty katalog przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym. Zdaniem Sądu, przyczyna wypowiedzenia wskazana przez pozwanego w oświadczeniu o rozwiązaniu stosunku pracy w odniesieniu do powoda była prawdziwa, lecz w momencie wręczenia wypowiedzenia oraz okresu jego biegu utraciła przymiot uzasadnionej przyczyny. W odniesieniu do powoda nie miały natomiast miejsca okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem przewidziane w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. Sąd uznał również, że upoważnienie udzielone Annie P.-G. nie obejmowało działań wobec powoda jako urzędnika służby cywilnej. Stąd zasadny okazał się podnoszony przez powoda zarzut naruszenia art. 3¹ k.p. w związku z art. 21 ust. 1, 2, 4 pkt 2a ustawy o państwowym zasobie kadrowym.

Apelację od wyroku Sądu Rejonowego wniósł pozwany, który zaskarżył wyrok Sądu Rejonowego w całości. Zaskarżonemu wyrokowi pozwany zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj.: (-) art. 233 § 1 k.p.c., przez nierozpatrzenie całości zebranego materiału dowodowego i pominięcie istotnych okoliczności ustalonych w sprawie, co skutkowało poczynieniem przez Sąd błędnych ustaleń nieodpowiadających prawdzie materialnej, przyjętych za podstawę wyrokowania; (-) art. 328 § 2 k.p.c., przez sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału do-

wodowego polegające na przyjęciu, że przyczyną wypowiedzenia powodowi stosunku pracy w momencie wręczenia wypowiedzenia oraz okresu jego biegu była utrata przymiotu uzasadnionej przyczyny, a także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: (-) art. 74 ust. 3 ustawy o n.r.f., przez przyjęcie, że powód zachował status urzędnika służby cywilnej; (-) art. 74 ust. 2 ustawy o n.r.f., przez przyjęcie, że do powoda stosuje się ustawę o służbie cywilnej 1998 r.; (-) art. 11 k.p., przez naruszenie zasady swobody w zakresie zawierania stosunku pracy; (-) art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., przez przyjęcie, że przepis ten ma zastosowanie do stosunku pracy nawiązanego przez powoda; (-) art. 45 § 1 k.p., przez przyjęcie, że wypowiedzenie zostało dokonane z naruszeniem art. 41 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.; (-) art. 189 k.p.c., przez przyjęcie, że strona żądająca przywrócenia do pracy ma interes prawny w ustaleniu stosunku pracy na podstawie mianowania; (-) art. 3¹ § 1 k.p., przez przyjęcie, że upoważnienie udzielone Annie P.-G, nie obejmuje działań merytorycznych wobec powoda wynikających ze stosunku pracy (-) art. 10 ust. 1 ustawy o n.r.f., przez przyjęcie, że przepis ten ma charakter normy odsyłającej; (-) art. 153 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., przez przyjęcie, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji rządowej; (-) art. 188 Konstytucji polegające na zastosowaniu przez Sąd wykładni prokonstytucyjnej, w oparciu o którą rozstrzygnął sprzeczności przepisów ustawy o n.r.f. nad rynkiem finansowym; (-) art. 76 k.p., przez przyjęcie, że przepis ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie jako norma odsyłające do przepisów ustawy o służbie cywilnej. Ponadto skarżący wskazał na sprzeczność rozstrzygnięć zawartych w sentencji wyroku z poczynionymi przez Sąd ustaleniami zawartymi w uzasadnieniu orzeczenia oraz podniósł, że Sąd Rejonowy błędnie przyjął, w konsekwencji nieprawidłowej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, że intencją ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy o n.r.f. nad rynkiem finansowym było zapewnienie tożsamości charakteru prawnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w odniesieniu do zlikwidowanych urzędów.

Sąd Okręgowy wyrokiem zaskarżonym rozpoznawaną skargą kasacyjną oddalił apelację strony pozwanej. Sąd uznał, że Sąd Rejonowy w rzetelny i dogłębny sposób dokonał ustalenia stanu faktycznego w przedmiotowej sprawie. W ocenie Sądu Okręgowego, porozumienie z 28 grudnia 2006 r. nie zmieniło podstawy zatrudnienia powoda. O ile art. 11 k.p. istotnie ustala swobodę kształtowania stosunku pracy, to powyższe porozumienie kształtowało jedynie niektóre elementy łączącego powoda i

pozwanego stosunku pracy, natomiast nie zmieniało podstawy prawnej zatrudnienia powoda. Wygaśnięcie stosunku z mianowania jest możliwe jedynie w określonych przez prawo przypadkach, a taki nie był przewidziany w ustawie o nadzorze. Tym samym nawet podpisanie przez powoda porozumienia, choćby był on przekonany o tym, że skutkuje to po jego stronie wygaśnięciem stosunku mianowania, takiego skutku nie wywołałoby. Odnośnie do zarzutów apelacji dotyczących oceny przez Sąd pierwszej instancji statusu prawnego powoda jako pracownika pozwanego, Sąd Okręgowy stwierdził, że w związku z powołaniem Komisji Nadzoru Finansowego, na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o n.r.f., pracownicy likwidowanych urzędów stali się z mocy prawa pracownikami Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji, stosowało się przepisy ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, którzy nie otrzymali w terminie 3 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub jeżeli odmówili ich przyjęcia, z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, stosowało się art. 54 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem pracownicy likwidowanych urzędów stali się pracownikami Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego automatycznie, z mocy ustawy. Ustawodawca jednak odmiennie potraktował urzędników służby cywilnej, w odniesieniu do których postanowił, że zastosowanie znajdą do nich przepisy ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji. Z przepisu tego wynika, że zastosowanie ustawy o służbie cywilnej miało zostać ograniczone w czasie do urzędników służby cywilnej, w tym powoda. Konsekwencje upływu okresu wskazanego w ust. 2 określa kolejny ust. 3, który przewiduje, że w razie nieotrzymania propozycji nowych warunków pracy i płacy lub w razie odmowy przyjęcia nowych warunków zastosowanie znajdzie art. 54 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Zdaniem Sądu Okręgowego, z powołanych powyżej przepisów nie wynika, aby konsekwencją likwidacji urzędu była utrata statusu przez urzędnika mianowanego służby cywilnej, który zgadza się na przyjęcie zaproponowanych mu warunków. Przepisy ustawy o n.r.f. nie przewidują, aby urzędnik, który przyjął nowe warunki pracy i płacy, utracił status mianowanego urzędnika służby cywilnej. Skutek taki powinien być wyraźnie być wskazany, a z art. 74 ustawy tego skutku wyinterpretować nie można. Przepis ten ma jedy-

nie charakter przepisu przejściowego i dostosowującego, na podstawie którego pozwany zaproponował powodowi nowe warunki pracy i płacy. Wskazano w nim, że miejscem pracy będzie Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Porozumienie zmieniające z 28 grudnia 2006 r. nie mogło natomiast zostać potraktowane jako zmieniające podstawę zatrudnienia powoda, gdyż takiego skutku nie przewidywało. Sąd drugiej instancji nie zgodził się również z twierdzeniem pozwanego, że o podstawie zatrudnienia powoda u pozwanego decyduje art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f.. Przepis ten, stanowiący, że do pracowników Urzędu stosuje się Kodeks pracy, ma charakter przepisu odsyłającego, a nie rozstrzygającego o podstawie prawnej zatrudnienia pracownika w Urzędzie Komisji. Nawet trzymając się twierdzeń strony pozwanej co do interpretacji art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f., należałoby brać pod uwagę art. 76 k.p., według którego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. W konsekwencji status prawny pracownika mianowanego jest przedmiotem unormowania o charakterze szczególnym w relacji do Kodeksu pracy, a zgodnie z art. 5 k.p., jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. W rezultacie Sąd Okręgowy podzielił pogląd Sądu Rejonowego, że powód w momencie wręczenia mu oświadczenia o wypowiedzeniu stosunku pracy był urzędnikiem służby cywilnej. Tak więc, rozwiązanie z nim przez pozwanego stosunku pracy za wypowiedzeniem mogło nastąpić wyłącznie w przypadkach enumeratywnie wyliczonych w art. 41 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. W odniesieniu do powoda przypadki te nie wystąpiły. Tym samym pozwany nie był uprawniony do rozwiązania z nim stosunku pracy za wypowiedzeniem. Nawet jednak, gdyby przyjąć, że powód był zatrudniony u pozwanego na podstawie umowy o pracę, to zdaniem Sądu Okręgowego brak było przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy. Wprawdzie przyczyna wypowiedzenia wskazana przez pozwanego była prawdziwa, lecz w momencie wręczenia wypowiedzenia oraz w okresie jego biegu utraciła przymiot uzasadnionej przyczyny. Niewątpliwie powód wykonywał swoje obowiązki z naruszeniem obowiązującej u pozwanego procedury załatwiania skarg. Powód nie zapoznał się z procedurą, co go obciąża. Jednakże w terminie wyznaczonym przez pozwanego naprawił większość uchybień, których się dopuścił. Z jego zachowania wynikała wola usunięcia zaistniałych uchybień. Poza tym powód odbywał aplikację prawniczą, na którą skierowany został przez pracodawcę, co siłą rzeczy ograniczało czas, jaki mógł on poświęcić na wykonywanie obowiązków pra-

cowniczych. W tej sytuacji wyniki powoda, osiągnane przez niego po rozmowie dyscyplinującej, nie upoważniały pozwanego do wypowiedzenia umowy o pracę. Jakkolwiek bowiem w takim wypadku nie jest wymagana doniosła przyczyna, konieczne jest uwzględnienie wszystkich okoliczności zaistniałego stanu faktycznego. Pozwany nie wziął pod uwagę starań pracownika i jego pracy w celu usunięcia błędów. Pozwany nawet nie czekał z oceną wyników pracy powoda do upływu terminu wyznaczonego powodowi do naprawy błędów. Nie można się również zgodzić z zarzutem podnoszonym przez pozwanego, że jakość świadczonej przez powoda pracy była niezadowolająca, gdyż Andrzej K., na którego zeznania powołuje się pozwany, był jedynie w niewielkim stopniu zorientowany w temacie. Sąd Okręgowy wskazał też na niewłaściwy nadzór przełożonych nad pracą podwładnych im osób, skoro dopiero po 6 miesiącach od faktycznego podjęcia pracy przez powoda, w przypadkowych okolicznościach (sprowokowanych telefonami niezadowolonych skarżących), zorientowali się, że powód postępował wbrew procedurom, a w zasadzie ich jedyną reakcją było rozwiązanie z nim stosunku pracy. Sąd drugiej instancji podzielił też stanowisko Sądu Rejonowego, że Komisję Nadzoru Finansowego należy uznać za centralny organ administracji. Wskazuje na to między innymi art. 153 Konstytucji, zgodnie z którym przez urzędy administracji rządowej należy pojmować te wszystkie urzędy administracji państwowej (publicznej), które podlegają kierownictwu Rady Ministrów, a ich pracownicy podporządkowani są Prezesowi Rady Ministrów. Tym samym charakter prawny Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego nie odbiega od charakteru zlikwidowanych urzędów.

W skardze kasacyjnej pozwany zaskarżył w całości wyrok Sądu Okręgowego, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie: (1) art. 11 k.p. i art. 60 k.c. w związku z art. 300 k.p., polegające na przyjęciu, że nie jest możliwa poza przypadkami wyraźnie określonymi w ustawie zmiana podstawy nawiązania stosunku pracy (mianowania na umowę o pracę) w oparciu o zgodne oświadczenie woli pracownika oraz pracodawcy wyrażone nie tylko na piśmie, ale również za pomocą tzw. czynności konkludentnych i w konsekwencji uznanie przez Sąd, że porozumienie z 28 grudnia 2006 r. nie zmieniło podstawy prawnej zatrudnienia powoda; (2) art. 153 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej 1998 r. oraz art. 10 ust. 3 i art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f., przez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji rządowej i w konsekwencji

uznanie, że do jej pracowników stosuje się ustawę o służbie cywilnej; (3) art. 45 § 1 k.p., przez przyjęcie poglądu, że przyczyna uzasadniająca rozwiązanie stosunku pracy winna być w momencie wręczania wypowiedzenia, jak i w okresie biegu wypowiedzenia, nie tylko prawdziwa, ale też aktualna tzn. w momencie wręczania wypowiedzenia, jak i w okresie biegu wypowiedzenia musi mieć przymiot aktualnej przyczyny.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie tego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi pełnomocnik powoda między innymi wskazał, że 15 stycznia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów ustawy o n.r.f. Zważywszy, że wniosek ten dotyczył zbadania zgodności art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f. z art. 153 ust. 1 Konstytucji, powód wskazał, że celowe byłoby, aby ewentualne orzeczenie Sądu Najwyższego zostało wydane dopiero po zapadnięciu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy, uznając zasadność wniosku powoda, postanowieniem z dnia 9 grudnia 2009 r. odroczył rozpoznanie skargi do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. K 2/09.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f., do pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego stosuje się Kodeks pracy. Według art. 74 ust. 2 ustawy o n.r.f., do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, o których mowa w art. 65 ust. 3, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji, stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Z kolei, art. 74 ust. 3 ustawy o n.r.f. stanowi, że do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, o których mowa w art. 65 ust. 3, którzy

nie otrzymają w terminie 3 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub jeżeli odmówią ich przyjęcia, z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, stosuje się art. 54 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Przepis art. 65 ust. 3 ustawy dotyczy urzędów obsługujących Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Stosownie do wskazanego art. 54 ustawy z o służbie cywilnej z 1998 r., w razie likwidacji urzędu, w którym urzędnik służby cywilnej wykonuje pracę, lub reorganizacji tego urzędu w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie, Szef Służby Cywilnej przenosi go do innego urzędu w tej lub w innej miejscowości oraz zobowiązuje dyrektora generalnego tego urzędu do wyznaczenia urzędnikowi stanowiska, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe.

Z powołanych przepisów, a zwłaszcza z art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f., wynika, że miały one na celu wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. Skoro bowiem, jak wyżej wskazano, według art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f., do pracowników Urzędu Komisji stosuje się Kodeks pracy, a art. 74 ust. 2 tej ustawy ograniczył okres stosowania ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, w tym Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, do okresu nie dłuższego niż 6 miesięcy od dnia likwidacji, to przyjmowanie w drodze skomplikowanych wnioskowań innej wykładni przeczy jasno wyrażonej woli ustawodawcy. Zakwestionowanie płynącego z tej wykładni wniosku, zgodnie z którym urzędnicy byłej Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych utracili status urzędników służby cywilnej najpóźniej z upływem 6 miesięcy od dnia jej likwidacji, byłoby możliwe tylko w razie uznania sprzeczności wymienionych przepisów z art. 153 ust. 1 Konstytucji, przez uznanie, że Komisja Nadzoru Finansowego należy do urzędów administracji rządowej, w których zgodnie z tym przepisem, działa korpus służby cywilnej. W kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09 (OTK-A 2011 nr 5, poz. 42) orzekł, że art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f. są zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że w świetle przepisów Konstytucji, ustawy o n.r.f. oraz innych ustaw, Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji publicznej - państwowej, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej (pkt III. 5.12). Następnie Trybunał

wyjaśnił, że uznanie Komisji Nadzoru Finansowego za organ administracji publicznej usytuowany poza administracją rządową ma rozstrzygające znaczenie również dla określenia charakteru prawnego Urzędu Komisji. Skoro organ, który wykonuje swoje zadania przy pomocy określonego urzędu, nie znajduje się w strukturze administracji rządowej, to urząd ten nie może być uznany za urząd administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodne z Konstytucją jest powołanie do życia organu administracji państwowej i usytuowanie go poza strukturą administracji rządowej, czego konsekwencją jest to, że pracownicy urzędu tego organu nie należą do korpusu służby cywilnej. Wobec tego, art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Z tych samych powodów zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji są także normy zawarte w art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f., które dotyczą sytuacji pracowników likwidowanych urzędów centralnych organów administracji rządowej. Ustawodawca, tworząc nowy organ usytuowany poza administracją rządową, przejmujący zadania i kompetencje organów administracji rządowej, mógł zdecydować, że pracownicy likwidowanych urzędów należący do korpusu służby cywilnej utracą taki status, albo zachowają go w innych urzędach administracji rządowej (pkt III.6).

Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało gruntownie, wszechstronnie i przekonująco uzasadnione i Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni je podziela. Wobec tego trafne okazały się kasacyjne zarzuty naruszenia przez zaskarżony wyrok art. 153 ust. 1 Konstytucji, art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., art. 10 ust. 3 i art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f.

Trafny jest także zarzut naruszenia art. 11 k.p. Zgodnie z tym przepisem, nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Sąd Okręgowy zastosował ten przepis w ten sposób, że uznał, iż jego treść sprzeciwia się przyjęciu, że w okolicznościach niniejszej sprawy nastąpiła zmiana podstawy zatrudnienia powoda. Wniosek ten jest nieuzasadniony. Jak wskazano wyżej, art. 74 ust. 3 ustawy o n.r.f. stanowi, że do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, w tym Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, którzy nie otrzymają w terminie 3 miesiący od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub jeżeli odmówią ich przyjęcia, z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, stosuje się art. 54 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Z przepisu tego (tj. z art. 74 ust. 3 ustawy o

n.r.f.), w powiązaniu z art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f., z którego wynika, że do pracowników Urzędu Komisji stosuje się Kodeks pracy, i art. 74 ust. 2 tej ustawy, który ograniczył okres stosowania ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, w tym Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, do okresu nie dłuższego niż 6 miesięcy od dnia likwidacji, należy wyprowadzić wniosek, że urzędnicy służby cywilnej likwidowanych urzędów (jak powód), którzy przyjęli propozycję nowych warunków pracy i płacy, stali się z dniem jej przyjęcia (zawarcia porozumienia w tej kwestii) pracownikami urzędu Komisji Nadzoru finansowego, do których, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o n.r.f. stosuje się Kodeks pracy. Wynika stąd, że ich stosunek pracy przekształcił się z tym dniem w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, ponieważ ustawa o n.r.f. nie przewiduje innych podstaw zatrudnienia pracowniczego. W rezultacie z przepisów tych wynika, że zawarcie wskazanego wyżej porozumienia powoduje nie tylko zmianę warunków pracy i płacy określoną w jego treści, lecz także przekształcenie z mocy prawa stosunku pracy z mianowania urzędnika służby cywilnej likwidowanej Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w umowny stosunek pracy pracownika Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Oznacza to też oczywiście zmianę jego statusu z urzędniczego służby cywilnej na pracowniczy poza tą służbą. Zmiana ta, pomimo że następowała *ex lege* z chwilą przyjęcia przez pracownika propozycji nowych warunków pracy i płacy (art. 74 ust. 2 ustawy o n.r.f.), była uzależniona od zgody zainteresowanego na te warunki i w istotnym zakresie dobrowolna. W jej braku zachowywał on bowiem status urzędnika służby cywilnej, mogąc, zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy o n.r.f., kontynuować zatrudnienie na podstawie mianowania na warunkach określonych w cytowanym wcześniej art. 54 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Powód z tej możliwości nie skorzystał wybierając, przez zawarcie porozumienia z 26 grudnia 2006 r., kontynuację pracy w urzędzie Komisji, co oznaczało opisane wyżej przekształcenie jego stosunku pracy.

Z powyższych względów oddalenie przez Sąd drugiej instancji apelacji pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w części, w której Sąd ten ustalił, że stosunek pracy pomiędzy powodem a pozwanym wykonywany jest w oparciu o akt mianowania, o którym mowa w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. uzupełniony umową stron z 28 grudnia 2006 r., nastąpiło z naruszeniem art. 153 ust. 1 Konstytucji, art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., art. 10 ust. 3 i art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o n.r.f. oraz art. 11 k.p.

W kwestii opisanego wcześniej kasacyjnego zarzutu naruszenia art. 45 § 1 k.p., należy zgodzić się z argumentacją skarżącego w zakresie dotyczącym sposobu oceny przez Sąd drugiej instancji wpływu aktualności przyczyny wypowiedzenia na zasadność wypowiedzenia. Istotnie, jak przyjęto w podstawie faktycznej zaskarżonego wyroku, powód dopuścił się naruszeń obowiązków pracowniczych, polegających na niezapoznaniu się z obowiązującą go procedurą załatwienia skarg, co było głównym przedmiotem jego zadań, załatwianiu skarg z naruszeniem tej procedury przez niewysyłanie części skarżących odpowiedzi na skargi, wykonywaniu w terminie tylko niewielkiej części zadań. W tej sytuacji, uznanie przez Sąd Okręgowy, że w okresie dwóch tygodni (od 17 do 31 października 2007 r.), w ciągu których powód „nadrobił” 2/3 zaległości, przyczyny wypowiedzenia (tj. nienależyte wykonywanie obowiązków na zajmowanym stanowisku pracy, polegające na braku staranności przy podejmowaniu działań wyjaśniających w prowadzonych sprawach, nieterminowość w załatwianiu skarg oraz niewielka liczba spraw zakończonych, a także nieprawidłowości w rejestrze skarg polegające na wadliwości wpisów, które nie odpowiadają zgromadzonej dokumentacji) utraciły aktualność dla oceny jego przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku, wymaga bardziej gruntownego rozważenia.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z 398²¹ k.p.c.

=====