



Sygn. akt II PK 22/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z wniosku J. R.
przeciwko Ministerstwu [...] w W.
o przywrócenie do pracy, wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 czerwca 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 22 maja 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 22 maja 2013 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego z 29 czerwca 2012 r. i oddalił powództwo J. R. o przywrócenie do pracy. Powód był zatrudniony u pozwanego na stanowisku głównego specjalisty od 26 czerwca 2009 r. Pozwany rozwiązał z nim umowę o pracę 18 lipca 2011 r. na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997

r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej jako ustawa albo ustawa z 21 sierpnia 1997 r.). Jako przyczynę wskazano ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych polegające na złamaniu zakazu z art. 4 pkt 1 i 5 tej ustawy, wynikającego z łączenia zatrudnienia na stanowisku głównego specjalisty w Ministerstwie [...] z pełnieniem funkcji prezesa zarządu I. sp. z o.o. oraz posiadaniem w tej spółce 100 % udziałów. Sąd Rejonowy uwzględnił powództwo i przywrócił powoda do pracy. Stwierdził, że stanowisko zajmowane przez powoda nie podlegało ograniczeniom wynikającym z ustawy z 21 sierpnia 1997 r.

Sąd Okręgowy rozstrzygnął, że pracodawca prawidłowo rozwiązał umowę w szczególnym trybie ze względu na naruszenie art. 2 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Powód zajmował stanowisko kierownicze głównego specjalisty. Oceny czy jego stanowisko było stanowiskiem równorzędnym dokonano na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (dalej jako rozporządzenie z 9 grudnia 2009 r.). Stanowisko głównego specjalisty jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału (załącznik nr 1 do tego rozporządzenia). Zarówno w przypadku stanowiska koordynującego, czyli naczelnika wydziału, jak i stanowiska samodzielnego, czyli głównego specjalisty, w celu ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego stosowany jest ten sam zakres mnożników wynoszący wspólnie dla tych stanowisk 1,0-6,0. Stanowisko powoda było zatem równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału, dlatego podlegał ograniczeniom wynikającym z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Powód był członkiem zarządu spółki prawa handlowego i jej jedynym udziałowcem. Naruszył zatem zakaz sformułowany w art. 4 tej ustawy (o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Stanowiło to ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie art. 2 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne w związku z art. 2 pkt 1a tej ustawy, przez błędną jego wykładnię polegającą na stwierdzeniu, że stanowisko głównego specjalisty w Ministerstwie [...] jest stanowiskiem równorzędnym pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w art. 2 pkt 1a ustawy, gdyż posiada ten sam mnożnik płacowy od 1,0-6,0, co z kolei wynika z załącznika nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2009 r. (...), więc tym samym stanowisko głównego specjalisty podlega ograniczeniom wynikającym z ww. ustawy, podczas gdy ustawa ma charakter regulacji szczególnej, w związku z czym wyliczenie objętych nią osób, wyklucza dokonywanie interpretacji rozszerzającej, zaś prawidłowa wykładnia jest taka, że chodzi o stanowiska usytuowane w tabeli płacowej na tym samym poziomie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne i dlatego została oddalona.

Powód po objęciu stanowiska głównego specjalisty został poinformowany, że jego stanowisko jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w art. 2 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., w związku z czym nie wyrażono zgody na prowadzenie przezeń własnej działalności gospodarczej (pismo Dyrektora Generalnego z 7 sierpnia 2009 r. w aktach osobowych powoda, k. 151). Kwestia ta stała się aktualna w obecnej sprawie wobec założenia i prowadzenia przez powoda własnej spółki prawa handlowego (spółki z o.o.).

Pozwany zasadnie kwalifikuje stanowisko głównego specjalisty jako stanowisko równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi pracowników urzędów państwowych (art. 2 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 21 sierpnia 1997 r.).

Wykładnia przyjęta w zaskarżonym wyroku nie jest błędna. Skarżący natomiast twierdzi, że ograniczenia wprowadzone dla pracowników w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. wykluczają interpretację rozszerzającą art. 2 pkt 2 i na tym buduje dalsze zarzuty. Prawidłową ma być wykładnia, która krąg pracowników z art. 2 pkt 2

sytuuje w tabeli płacowej na tym samym poziomie. Nie inny punkt odniesienia, czyli regulację rozporządzenia z 9 grudnia 2009 r., lecz z innymi wnioskami, przyjął Sąd w zaskarżonym wyroku. Analizę tej różnicy należy poprzedzić ogólniejszą uwagą, że nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu art. 2 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Skarżący nie stawia takich zarzutów. Podstaw niekonstytucyjności nie dostrzega się z urzędu, zwłaszcza wobec negatywnej oceny przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności tego przepisu z przepisami ustawy zasadniczej (postanowienie Trybunału z 12 maja 2015 r., K 7/14). Problemu by nie było, gdyby wykaz stanowisk z art. 2 pkt 2 określono metodycznie tak jak w art. 2 pkt 1. Chodzi wszak o określone osoby pełniące funkcje publiczne, dlatego ciężar właściwy regulacji mogłaby wyrażać określona egzemplifikacja tych stanowisk. Wówczas rozwiązanie byłoby kazuistyczne, co nie zawsze jest konieczne. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. obejmuje pracowników różnych urzędów i instytucji, które mają własne regulacje płacowe. Tłumaczy to ogólną (uniwersalną) formułę wyrażenia z art. 2 pkt 2 „stanowiska równorzędne pod względem płacowym”. W tym przypadku dla członków korpusu służby cywilnej właściwe są przepisy rozporządzenia 9 grudnia 2009 r., choć nie zostało ono wydane na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. a na podstawie ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Należy też zauważyć, że sankcje odpowiedzialności dyscyplinarnej albo rozwiązania zatrudnienia bez wypowiedzenia przewidziane w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. prócz bezprawności nie mogą pomijać stopnia winy pracownika, czyli nie każde naruszenie ustawy musi prowadzić do szczególnego trybu zakończenia zatrudnienia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. (art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r.). Skarżący nie stawia zarzutu naruszenia tego przepisu, w tym co do braku winy, poprzestając na kwestii bezprawności (naruszenia obowiązku). Niemniej zauważono już na wstępie, iż powód został poinformowany, że jego stanowisko jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi.

Wyrażenie „stanowisko równorzędne pod względem płacowym” nie stanowi *novum* w systemie prawa (por. przepisy art. 61 ust. 1, art. 193 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, art. 31 ust. 1 ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i

senatora, także art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych). Jest wystarczająco klarowne w zakresie treści (semantycznym) i poddaje się wykładni. Stanowisko równorzędne pod względem płacowym to stanowisko zapewniające wynagrodzenie na takim samym poziomie płacowym, co nie oznacza, że relacja ta spełnia się tylko wtedy, gdy wynagrodzenia nie będą się różnić kwotowo (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 października 2009 r., I PK 98/09, LEX nr 558568). Wszak nawet w wariacie akceptowanym przez skarżącego, pracownicy urzędów państwowych zajmujący stanowiska kierownicze, czyli ujęte w art. 2 pkt 1 ustawy, nie muszą mieć takiej samej płacy skoro przewidziane są dla nich określone przedziały mnożników kwoty bazowej służące dla ustalania wysokości wynagrodzeń zasadniczych (np. wyższe stanowiska w służbie cywilnej mają mnożnik 2,2-8,0 a stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej mają mnożnik 1,5-7,0). Charakterystyczne jest to, że jeden i zarazem wspólny (taki sam) jest zakres mnożnika dla stanowisk koordynujących w służbie cywilnej i dla stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, przewidziany w kolejnych tabelach I, II i III załącznika nr 2 do rozporządzenia z 9 grudnia 2009 r. W tej sprawie chodzi tylko o pierwszą tabelę (I), czyli dotyczącą członków korpusu służby cywilnej w urzędach ministrów. Stanowiska samodzielne w służbie cywilnej mają taki sam zakres mnożnika jak stanowiska koordynujące w służbie cywilnej (1,0-6,0). Równorzędność stanowisk płacowych wynika z takiego samego a ściślej ze wspólnego zakresu mnożnika kwoty bazowej. W rozważanym aspekcie równorzędności, stanowi on łącznik stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, czyli z art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. ze stanowiskami wymienionym w pkt 1 tego przepisu, a konkretnie ze stanowiskami koordynującymi w służbie cywilnej. Do tych ostatnich należy stanowisko naczelnika wydziału wskazane bezpośrednio (*in extenso*) w art. 2 pkt 1 lit a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. i w tabeli grup stanowisk w urzędach ministrów (załącznik nr 1 do rozporządzenia z 9 grudnia 2009 r.). Wobec takiego uregulowania, czyli wspólnego zakresu mnożnika kwoty bazowej dla stanowisk samodzielnych i koordynujących w służbie cywilnej, teza skargi, iż należało rozgraniczyć stanowiska samodzielne w służbie cywilnej od stanowisk koordynujących w służbie cywilnej i w efekcie

stwierdzić, że stanowiska samodzielne nie są równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami z art. 2 pkt 1 ustawy nie jest uzasadniona.

W tej sprawie chodzi o stanowisko głównego specjalisty, dlatego powyższa wykładnia nie może być zakwestionowana argumentem, że mnożnik kwoty bazowej 1,0 może przypadać też zatrudnionym na stanowiskach niższych niż stanowiska samodzielne w służbie cywilnej. Rzecz w tym, że z takiej sytuacji (określonej wysokości mnożnika kwoty bazowej) nie wynika, iż również te pozostałe (niższe) stanowiska objęte są reżimem ustawy z 1997 r. Nie ma tu tak szerokiej regulacji jak w art. 2 pkt 2a ustawy z 1997 r. Odpowiedź na postawioną przez skarżącego kwestię (dalej idącą) nie jest przedmiotem rozpoznania w tej sprawie. Wywołany kierunek argumentacji nie byłby uzasadniony, gdyż mnożniki kwoty bazowej przewidziane dla tych niższych stanowisk nie sięgały górnej granicy mnożnika przewidzianego dla stanowisk samodzielnych i koordynujących w służbie cywilnej. Z drugiej strony w dolnych granicach są niższe od dolnego progu mnożnika dla stanowisk samodzielnych i koordynujących. Innymi słowy w zaskarżonym wyroku nie powiedziano „że niemal wszyscy pracownicy urzędu państwowego” objęci są ustawą z 1997 r. Nie jest to argument racjonalny, który dyskwalifikowałaby wykładnię przyjętą przez Sąd w zaskarżonym wyroku, bowiem ta - jak wskazano - zasadnie odwołuje się do prawa płacowego dla ustalenia równorzędności stanowisk. W sprawie nie dokonano więc rozszerzającej (nieuprawnionej) wykładni art. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r.

Nie ma również znaczenia argument, że pominięto (nie zbadano) czy skarżący otrzymywał dodatek do wynagrodzenia zasadniczego. Brak dodatku do wynagrodzenia nie wyłącza głównego specjalisty z kręgu pracowników objętych ograniczeniami określonymi w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. W zakresie przedmiotu regulacji tej ustawy znaczenie ma określone stanowisko w urzędzie (ministerstwie), które jest równorzędne pod względem płacowym. O wynagrodzeniu zasadniczym decyduje mnożnik i kwota bazowa. Dodatki mogą przysługiwać wedle prawa płacowego, co nie prowadzi do stwierdzenia, że jeżeli dodatek do wynagrodzenia zasadniczego nie przysługuje, to traci się pierwotną hierarchię stanowisk, do której w zamierzeniu prawodawcy odnoszą się ograniczenia ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Decyduje więc zakotwiczenie w hierarchii stanowisk a nie kwota dodatku do

indywidualnego wynagrodzenia, w konsekwencji stanowisko które pracownik zajmuje. Ta ostatnia przesłanka potwierdziła się w tej sprawie, gdyż stanowisko głównego specjalisty ujęte w przepisach płacowych jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w art. 2 pkt 1. O równorzędności stanowisk pod względem płacowym decydowały mnożniki kwoty bazowej do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Te wartości były wystarczające. To, że powód nie otrzymywał dodatku do wynagrodzenia nie podważa wykładni, na której oparto zaskarżony wyrok.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).