

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 31 maja 1994 r.
I PZP 18/94**

Przewodniczący: Sędzia SN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Antoni Filcek, (współsprawozdawca), Teresa Flemming Kulesza (sprawozdawca), Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Teresa Romer,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 maja 1994 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

"Czy ma prawo do wynagrodzenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) urzędnik państwowy mianowany, z którym został rozwiązany stosunek pracy w drodze wypowiedzenia z powodu reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Mianowany urzędnik państwowy, z którym stosunek pracy został rozwiązany za wypowiedzeniem z powodu reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia ma prawo do wynagrodzenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

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

Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne wyłoniło się na tle wykładni przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Przepis ten budzi wątpliwości w praktyce ponieważ został zredagowany w sposób niedostatecznie jasny we fragmencie dotyczącym prawa do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Prawo to zostało wprowadzone jako dodatkowy element regulacji traktującej przede wszystkim o przesłankach dopuszczalności rozwiązania z urzędnikiem państwowym

mianowanym stosunku pracy w drodze wypowiedzenia. W art. 13 ust. 1 wymieniono enumeratywnie sytuacje, w których takie rozwiązanie stosunku pracy jest dopuszczalne. Punkt 2 omawia jednocześnie dwie sytuacje umożliwiające wypowiedzenie: likwidację urzędu oraz jego reorganizację połączoną ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia. W tymże punkcie, po średniku, zamieszczono regulację dodatkową, wprowadzającą dla zwolnionego urzędnika państwowego prawo do wynagrodzenia w czasie pozostawania bez pracy przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem nowego zatrudnienia.

Kontrowersje przy wykładni przepisu budzi rozumienie zwrotu "likwidowanym". Można bowiem twierdzić, że użycie tego zwrotu oznacza ograniczenie prawa do wynagrodzenia tylko do urzędników zwolnionych na skutek likwidacji urzędu z pominięciem tych osób, które zwolniono nie na skutek likwidacji lecz z powodu reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia. Natomiast według drugiego poglądu zwrot "likwidowanym" nie ma takiego znaczenia, a prawo do wynagrodzenia powstaje w obydwu sytuacjach opisanych w omawianym przepisie.

Za tym drugim sposobem rozumienia przepisu opowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 1991 r. (I PZP 1/91, OSNCP 1992 z. 1 poz. 2). Stwierdzono wówczas, że "brak jest uzasadnionych podstaw do przyjęcia odmiennych skutków prawnych dla urzędnika państwowego mianowanego, z którym rozwiązano stosunek pracy z przyczyn likwidacji urzędu i na skutek reorganizacji urzędu." Istota rozpatrywanego wówczas zagadnienia prawnego dotyczyła innego problemu, wobec czego uzasadnienie uchwały nie zawierało szerszych rozważań na ten temat. Z tychże przyczyn komentatorzy uchwały nie ustosunkowali się do tego fragmentu uzasadnienia.

Przystępując do analizy przepisu wskazanego w rozpatrywanym obecnie zagadnieniu prawnym stwierdzić należy, że jego wykładnia językowa nie daje satysfakcjonujących wyników. Przepis byłby jasny, gdyby w wyraźny sposób zostało w nim stwierdzone, że prawo do wynagrodzenia przysługuje urzędnikowi państwowemu mianowanemu w obu wymienionych wyżej przypadkach lub - przeciwnie - tylko urzędnikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy wobec likwidacji urzędu.

Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 nie reguluje wprost przesłanek prawa do wynagrodzenia. Regulacja po średniku określa tylko czas w jakim urzędnikowi przysługuje prawo do wynagrodzenia.

Znaczenie imiesłowu "likwidowanym" jest zatem niejasne, co uzasadnia posłużenie się wykładnią gramatyczną i logiczną. Z gramatycznego punktu widzenia myśl zamieszczona po średniku jest bezpośrednią kontynuacją wypowiedzi sprzed średnika. Gdy zatem wypowiedź przed średnikiem dotyczy dwóch sytuacji a po średniku sytuacje te nie zostały sobie przeciwstawione, należy dojść do przekonania, że całe zdanie obejmuje obie sytuacje.

Z logicznego punktu widzenia pojęcie "likwidowany" ma inne znaczenie niż "zlikwidowany". Urząd likwidowany to taki urząd, który znalazł się w toku procesu zmierzającego do jego całkowitej likwidacji, ale także taki który jest likwidowany częściowo. Reorganizacja urzędu połączona ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia może być rozumiana jako częściowa jego likwidacja.

Dla prawidłowej wykładni przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 konieczne jest także rozważenie jego celu. Jest on łatwy do odczytania. Artykuł 13 ma na celu stworzenie prawnych gwarancji stabilności zatrudnienia urzędnika państwowego mianowanego. Jak już wyżej wspomniano przepis ten enumeratywnie wymienia sytuacje, w których możliwe jest rozwiązanie stosunku pracy z takim pracownikiem w drodze wypowiedzenia. Z innych przyczyn wypowiedzenie nie jest dopuszczalne. Punkt 2 ustępu 1 wprowadza dodatkową gwarancję zabezpieczenia środków utrzymania dla zwolnionego a pozostającego bez pracy urzędnika państwowego. Zabezpieczenie to nazwane zostało wynagrodzeniem, chociaż przysługuje ono nie za pracę a przeciwnie, tylko w razie pozostawania bez pracy. Zabezpieczenia tego nie przewidziano w żadnym z pozostałych punktów art. 13 ust. 1, w których to punktach wymieniono inne przesłanki dopuszczalności rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Gwarancja stabilności zatrudnienia w połączeniu z zapewnieniem środków utrzymania w razie jego utraty stanowi przywilej urzędników państwowych mianowanych służący zachęceniu do podjęcia tego zatrudnienia oraz wzmocnieniu pozycji i prestiżu tej grupy pracowników.

Należy też zgodzić się z zacytowanym poglądem wyrażonym w uchwale z dnia 24 maja 1991 r., I PZP 1/91. Istotnie trudno znaleźć uzasadnienie dla zróżnicowania sytuacji urzędników, z którymi rozwiązano stosunek pracy na skutek likwidacji urzędu i wobec reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia. Zwężające rozumienie przepisu o charakterze gwarancyjnym należy uznać za nieuprawnione, skoro ustawodawca w wyraźny sposób nie dokonał takiego ograniczenia. Zauważyć przy tym trzeba, że o ile reorganizacja urzędu połączona ze zmniejszeniem zatrudnienia jest dość częsta, o tyle likwidacja urzędu zdarza się niezwykle rzadko. Urząd stanowi jednostkę organizacyjną - aparat organu administracji umożliwiający wypełnienie przez niego jego kompetencji. Likwidacja urzędu następowałaby w razie likwidacji organu. Przy wykładni pojęcia likwidacji urzędu trzeba mieć też na uwadze treść art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W art. 13 ust. 1 pkt 2 chodzić może o likwidację jednego z urzędów wymienionych w art. 1 (z zastrzeżeniem przepisów szczególnych). Przy takim rozumieniu likwidacji urzędu prawo do wynagrodzenia powstawałoby w zupełnie szczególnych sytuacjach, co pozbawiałoby omawiany przepis praktycznego znaczenia.

Dodatkowo wskazać można, że ograniczenie prawa do wynagrodzenia tylko do urzędników zwolnionych na skutek likwidacji urzędu stawiałoby urzędników, z którymi rozwiązano stosunek pracy wobec reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia w

gorszej sytuacji w porównaniu z pracownikami samorządowymi, którym prawo takie przysługuje w obu przypadkach. Teza, że taki właśnie był zamysł ustawodawcy jest trudna do zaakceptowania.

Z tych wszystkich względów podjęto uchwałę o treści wyżej podanej.

=====