

**Postanowienie Pełnego Składu Izby Administracyjnej, Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych
z dnia 10 marca 1994 r.
I PZP 65/93**

Uchwała Sądu Najwyższego mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości nie może być środkiem kolejnej weryfikacji wykładni przyjętej przez składy orzekające tego Sądu w poszczególnych sprawach, w sytuacji gdy wyczerpane zostały prawie wszystkie instytucjonalne możliwości ustalenia właściwej wykładni, a jeżeli rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie ma już praktycznego znaczenia.

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Adam Józefowicz (sprawozdawca), Krzysztof Kolasiński, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walery Masewicz, (współ-sprawozdawca-autor uzasadnienia), Teresa Romer, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale zastępcy Prokuratora Generalnego Stefana Śnieżki oraz prokuratora Stefana Trautsolta, po rozpoznaniu w dniu 10 marca 1994 r. wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, skierowanego na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym do rozpoznania przez Pełny Skład Izby o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

"1. Czy przejęcie przez gminę - zgodnie z art. 14, ust. 3 i 4 i art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425) rocznego wychowania przedszkolnego, jako obowiązkowego zadania własnego oznacza z mocy art. 23¹ § 2 k.p. zmianę pracodawcy dla nauczycieli zatrudnionych w klasach zerowych nawet wówczas, gdy między gminą (jej jednostkę organizacyjną - przedszkolem) a szkołą nie doszło do jakiegokolwiek czynności prawnej mającej na celu przekazanie - przejęcie mienia szkoły ?

W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie

2. Kto i od kiedy jest podmiotem zatrudniającym nauczycieli oddziałów zerowych w sytuacji, gdy nie nastąpiło przejęcie mienia szkoły przez konkretny podmiot ?"

p o s t a n o w i ł :

odmówić podjęcia uchwały.

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

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował pod adresem całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej następujące zagadnienie prawne: a) czy przejęcie przez gminę rocznego wychowania przedszkolnego, jako obowiązkowego zadania własnego, oznacza zmianę pracodawcy w rozumieniu art. 23¹ § 2 kodeksu pracy dla nauczycieli zatrudnionych w klasach zerowych, nawet wówczas, gdy między gminą a szkołą nie doszło do jakiegokolwiek czynności prawnej mającej na celu przejęcie mienia szkoły, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie; b) kto i od kiedy jest podmiotem zatrudniającym nauczycieli oddziałów zerowych szkół w sytuacji, gdy nie nastąpiło przejęcie mienia szkoły przez konkretny podmiot.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes odwołał się do treści uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 kwietnia 1993 r., I PZP 9/93, według której przejęcie przez gminę zadań w zakresie rocznego przygotowania przedszkolnego, jako obowiązkowego zadania własnego, powoduje zmianę podmiotu zatrudniającego nauczycieli prowadzących te zajęcia, wówczas gdy równocześnie nastąpiło przejęcie mienia dotychczasowego zakładu pracy w zakresie umożliwiającym prowadzenie działalności. Uchwała ta podjęta została także na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skierowany - jak należy przypuszczać - z inspiracji Ministra Edukacji Narodowej, który uważał, że regulacja prawna zawarta w ustawie o systemie oświaty odnosząca się do nauczycieli w klasach zerowych, daje podstawę do stosowania wprost art. 23¹ § 2 kodeksu pracy i przyjęcia, że stosunki pracy nauczycieli klas zerowych, zatrudnionych dotychczas w szkołach podstawowych, uległy z dniem 1 stycznia 1992 r. przekształceniu w ten sposób, że ich pracodawcą stały się gminy. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 kwietnia 1993 r. stanowiła z jednej strony próbę kompleksowego wypowiedzenia się co do wykładni wchodzących w rachubę przepisów prawa, a z drugiej strony pewną aczkolwiek nie zamierzoną, gdyż nie mającą waloru zasady prawnej, wskazówkę dla sposobu rozpoznawania dalszych spraw tej kategorii, które zaczęły wpływać na skutek rewizji nadzwyczajnych Ministra Sprawiedliwości lub były przedstawiane przez sądy w trybie art. 391 k.p.c. Większość tych spraw dotyczyła sporów wszczętych przez nauczycieli szkół podstawowych zatrudnionych na obszarze województwa r.

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1993 r. zawiera krytyczną ocenę skutków głównej tezy wyrażonej w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 kwietnia 1993 r. a zwłaszcza jej prawnego rozwinięcia, które

znalazło się w kolejnej uchwale zwykłego składu SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I PZP 10/93, w myśl której w sytuacji, gdy przejęcie mienia lub oferta jego przejęcia nie dotyczyła konkretnego przedszkola, nauczyciele oddziałów zerowych szkół podstawowych stali się pracownikami przedszkola wskazanego przez zarząd gminy, a w braku takiego wskazania, pracownikami urzędu gminy.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rozwiązania przyjęte w obydwu uchwałach Sądu Najwyższego nie są w pełni zadawalające, gdyż m.in. nie uwzględniają przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w latach 1990-1993 (Dz. U. Nr 48, poz. 283 ze zm.), które to przepisy nie dopuszczają możliwości zatrudniania w urzędach gminy pracowników na stanowiskach nauczycieli. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zdania, że konieczna jest weryfikacja poglądu prawnego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 kwietnia 1993 r. m. in. z tego względu, że wykładnia zawarta w tej uchwale wykracza poza normatywne znaczenie art. 23¹ § 2 kodeksu pracy.

Z dokumentów załączonych do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wynika, że o weryfikację taką zwrócił się Sejmik Samorządowy Województwa R. oraz Prezydent Miasta R. Do pisma Sejmiku dołączona została jego własna uchwała [...] z dnia 7 października 1993 r. o zwróceniu się do Pierwszego Prezesa SN o przedstawienie pełnemu składowi Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN zagadnienia prawnego w wersji ustalonej w tej uchwale, a dotyczącej sytuacji prawnej nauczycieli rocznego przygotowania przedszkolnego po wejściu w życie ustawy o systemie oświaty. Uzasadnienie tej uchwały, a zwłaszcza pismo Prezydenta Miasta R., zawiera nie tylko krytykę całego orzecnictwa Sądu Najwyższego w tej kategorii spraw, ale także i praktyki Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu wnoszącego rewizje nadzwyczajne w tych sprawach określając je jako "bezzasadne". Pismo Prezydenta R. sugeruje, że dotychczasowe orzecnictwo SN w powyższych sprawach wprowadza niepokój i stan niepewności do statusu zawodowego nauczycieli, oraz zarzuca "oczywiste i rażące naruszenie prawa przez sądy tworzące, a nie stosujące prawo".

2. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego adresowany do całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego ma swe normatywne uzasadnienie w treści art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48). W myśl art. 13 pkt 3 i art. 16 ust. 1 tej ustawy uchwały Sądu Najwyższego podejmowane na wniosek jednego z uprawnionych podmiotów wymienionych w powołanych wyżej przepisach, mają na celu - bez względu na liczebność składu kompletu orzekającego

SN podejmującego uchwałę - bądź wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce, bądź usunięcie dostrzeżonych rozbieżności w orzecznictwie sądów w danej kategorii spraw. Przyjmując, że zwłaszcza pierwszy z podanych tu ustawodawczych celów uchwał SN nie został dostatecznie precyzyjnie określony w normach prawnych, należy na wstępie zastanowić się nad zakresem stosowania tej normy prawnej w praktyce Sądu Najwyższego, a w szczególności, czy przykładem przepisów budzących wątpliwości w praktyce w rozumieniu art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. może być m.in. stan odmiennej wykładni prawa z jednej strony przez sądy rozpoznające określone sprawy, a z drugiej strony przez podmioty uczestniczące w tych sprawach jako strony lub przez reprezentujące interesy tych stron organy administracji publicznej. Odmienność tej wykładni skądinąd oczywista i zrozumiała, ma bowiem ten szczególny aspekt, że tylko wykładnia przyjęta przez sąd zamyka - przynajmniej w określonej fazie i na określony czas - spór o treść i sposób stosowania prawa.

Prima facie obszar, na którym mogą ujawnić się wątpliwości co do znaczenia przepisów prawnych, wydaje się nieograniczony skoro może to nastąpić: a) w orzecznictwie poszczególnych sądów, b) w praktyce pozasądowych podmiotów stosujących prawo, c) w działalności naukowo-badawczej, d) na płaszczyźnie stosunków występujących między sądem orzekającym, a innymi uczestnikami postępowania sądowego w indywidualnych sprawach, e) w powszechnym odczuciu obywateli zainteresowanych wykładnią lub stosowaniem prawa. Trudno jest założyć, że Sąd Najwyższy jest zobowiązany do wyjaśnienia wątpliwości co do treści prawa na wymienionych tu jedynie przykładowo lub jeszcze innych płaszczyznach. Takie rozumienie kompetencji Sądu Najwyższego pozostawałoby w sprzeczności z jego konstytucyjną rolą naczelnego organu sprawującego nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania. Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację, gdy wątpliwości co do treści prawa uzewnętrzniają się między sądem orzekającym a uczestnikami postępowania sądowego. Nie jest to jednak sytuacja typowa w zakresie działania art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, jeżeli zważy się, że zrozumiała i oczywista różnica poglądów co do treści prawa między stroną a sądem nie jest sytuacją równoprawnych w procesie sądowym podmiotów prawa. Prawo stosuje sąd, a jego wykładnia zawarta w orzeczeniu usuwa - przynajmniej na okres postępowania w jednej instancji - wątpliwości co do treści wchodzących w rachubę przepisów.

Oczywiście, wykładnia przyjęta przez sąd orzekający podlega kontroli w toku instancji, jak również - w pewnej grupie spraw - także kontroli Sądu Najwyższego przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków prawnych. Jednakże bez względu na ilość i zakres zastosowanych środków weryfikacji, w ostatecznym wyniku ta właśnie

wykładnia powinna być uznana za miarodajną, skoro pochodzi ona od tego organu państwa, który w granicach ustawowo określonej kompetencji jest uprawniony do jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia sporów o sposób rozumienia i zastosowania przepisów prawa.

Przyjmując bowiem, że Sąd Najwyższy staje się właściwy dla podjęcia uchwały w trybie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. wówczas, gdy wątpliwości co do rozumienia przepisów prawa ujawniają się w praktyce tych organów, nad którymi SN sprawuje zwierzchni nadzór w zakresie orzekania, należy zastanowić się, czy funkcją tych uchwał jest także rozstrzygnięcie sporów o treść i sposób stosowania prawa między sądami i innymi organami państwa, których orzecznictwo nie podlega nadzorowi Sądu Najwyższego. Pomijając bowiem werbalną treść wniosku Pierwszego Prezesa SN, sprowadza się on w istocie rzeczy do tak ujmowanego dylematu. Sąd Najwyższy w pełnym składzie Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyraża wątpliwość co do trafności takiego rozumienia funkcji jego własnej uchwały w tej sprawie.

3. Dotychczasowe rozważania nie powinny być rozumiane jako próba ograniczenia lub swoistej deprecjacji prawa obywateli, organów władzy i administracji bądź wszelkich innych podmiotów życia publicznego do poddawania osądowi i krytyce orzeczeń sądów. Prawo do takiej krytyki - stanowi zdaniem pełnego składu Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - podstawowy element demokratycznego porządku prawnego. Uwagi i refleksje zawarte w uzasadnieniu niniejszego postanowienia mają jedynie na celu zwrócenie uwagi, że odmienności co do rozumienia i stosowania prawa między Sądem Najwyższym a organami administracji samorządowej nie da się chyba usunąć przez podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości, skoro odmiennosc ta nie jest wyrazem wątpliwości co do treści przepisów, lecz opowiedzeniem się kompletów orzekających Sądu Najwyższego na rzecz jednego z możliwych wariantów wykładni wchodzących w rachubę przepisów prawa. Gdyby bowiem uznać, że Sąd Najwyższy podejmując uchwałę w granicach zakreślonych przez art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. i dokonując krytycznej weryfikacji wykładni prawa przyjętej przez sam Sąd Najwyższy, aczkolwiek w innym trybie, w istocie rzeczy rozstrzyga po raz kolejny spór o treści prawa między nim a uczestniczącymi w postępowaniu sądowym stronami, to takie rozumienie funkcji tej uchwały wykraczałoby prawdopodobnie poza cele zakładane przez ustawodawcę. Uchwała SN mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości - przy całej niejednoznaczności co do zakresu i oczekiwanej jej funkcji - nie może być środkiem kolejnej weryfikacji wykładni przyjętej przez komplety orzekające Sądu Najwyższego w poszczególnych sprawach i to w sytuacji, gdy wyczerpane zostały nieomal

wszystkie instytucjonalne - przewidziane w ustawie o Sądzie Najwyższym, możliwości ustalenia właściwej wykładni. Każde inne rozumienie funkcji tej uchwały oznaczałoby, że Sąd Najwyższy - wykraczając poza granice własnych zadań określonych przez ustawę z dnia 20 września 1984 r., także poza ustawowe kompetencje Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym - stałby się organem rozstrzygającym spory o treść prawa między sądami a organami administracji publicznej.

4. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 20 września 1984 r. właściwy skład Sądu Najwyższego może odmówić podjęcia uchwały z uzasadnionych przyczyn, a w szczególności - jeżeli nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości. Wobec braku ustawowej egzemplifikacji tych "uzasadnionych przyczyn" właściwe składy orzekające Sądu Najwyższego powinny samodzielnie dokonywać oceny, czy ziściły się one w rozpatrywanej sprawie. Kryterium decydującym jest zawsze dobro wymiaru sprawiedliwości oraz prawidłowość i jednolitość wykładni prawa a także praktyki sądowej w dziedzinach poddanych właściwości Sądu Najwyższego. Rozumiejąc dobro wymiaru sprawiedliwości w sposób uwzględniający także prawa i interesy tych podmiotów, które były przedmiotem oceny i rozstrzygnięć sądowych, Sąd Najwyższy zwrócił szczególną uwagę na fakt, że zawarta we wniosku Pierwszego Prezesa SN kwestia właściwego rozumienia przejścia zakładu pracy na inną osobę w rozumieniu art. 23¹ § k.p., była przedmiotem rozważań w 14 wyrokach Sądu Najwyższego podjętych w wyniku rozpoznania rewizji nadzwyczajnych i 3 uchwał podjętych na skutek zagadnień prawnych przekazanych przez sądy terenowe. Rozstrzygnięcie zapadłe w tych sprawach oznaczały zakończenie długotrwałego sporu o sytuację prawną grupy nauczycieli, sporu wynikającego głównie z niedostatków unormowań prawnych, a zwłaszcza z niekompletności regulacji zawartej w ustawie o systemie oświaty. W następstwie wyroków Sądu Najwyższego uchylających zaskarżone orzeczenia sądów terenowych i przekazujących sprawy do ponownego rozpoznania, zapadły nowe orzeczenia tych sądów uwzględniające - jak należy przypuszczać - wykładnię prawa zawartą w uzasadnieniu wyroków oraz zawarte w nich wytyczne i wskazówki. Nastąpiło - jak należy sądzić - pewne ujednolicenie praktyki sądowej w tej kategorii spraw, a także i od dawna oczekiwana jednoznaczność sytuacji prawnej dochodzących swych praw nauczycieli. W licznych wypadkach od dnia rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Najwyższy upłynął już znaczny okres czasu.

Nie przesądzając oczywiście treści ewentualnej uchwały pełnego składu Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN w wyniku rozpoznania wniosku Pierwszego Prezesa SN, Sąd Najwyższy w tej sprawie miał świadomość, że każda zmiana poprzedniej wykładni wchodzących w rachubę przepisów prawa burzyłaby osiągnięty już stan pewności co do treści prawa, wprowadzałaby element dezorientacji w orzecznictwie sądów terenowych oraz niepokój co do sytuacji

prawnej i życiowej dużej grupy obywateli. Z okoliczności sprawy wynika, że konflikty związane z przejęciem przez organy samorządu terytorialnego zadań w zakresie rocznego wychowania przedszkolnego miały ograniczony terytorialnie zakres, gdyż przeważająca ich część usytuowana została na obszarze województwa rz., gdzie wszczętych zostało około 100 procesów sądowych. Można przypuszczać, że na innych obszarach kraju proces ten przebiegał w sposób nie dający podstaw do sporów sądowych inicjowanych w znacznych rozmiarach. Wzięto także pod rozważenie, że w dacie ewentualnego rozpoznania wniosku Pierwszego Prezesa SN proces przejmowania przez samorząd terytorialny zadań w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jest już zaawansowany zgodnie z wymogami art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty. Można przypuszczać, że ustabilizowana ostatecznie została także sytuacja prawna nauczycieli tych szkół. Okoliczność ta dodatkowo przemawia za tym, że niecelowe ze społecznego punktu widzenia staje się rozważenie zagadnienia prawnego, czy przejęcie przez gminę rocznego wychowania przedszkolnego, jako obowiązkowego zadania własnego, oznacza z mocy art. 23¹ § 2 k.p. zmianę pracodawcy dla nauczycieli zatrudnionych w klasach zerowych, skoro bez względu na sam sposób w jaki nastąpiło przekazanie tych zadań między gminą a szkołą dla przeważającej ich większości nastąpiła już nieodwracalna zmiana podmiotu zatrudniającego.

7. Poza zakresem ocen i wniosków zawartych w uzasadnieniu niniejszego postanowienia pozostaje oczywiście istotna treść zagadnienia prawnego przedstawionego w wersji opisanej we wniosku Pierwszego Prezesa SN, ujmowana jako abstrakcyjny problem badawczy i rozpatrywany bez jakiegokolwiek kontekstu wynikającego z jednej lub grupy spraw, które były swego czasu przedmiotem rozpoznania sądowego.

Impulsem do rozstrzygnięcia tak podejmowanego zagadnienia prawnego nie mogą być jednak sprawy opisane w dokumentach załączonych do wniosku Pierwszego Prezesa SN z uwagi na rozliczne negatywne implikacje wymienione jedynie przykładowo już wyżej.

=====