



Sygn. akt I PK 313/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Zbigniew Korzeniowski

Protokolant Małgorzata Beczek

w sprawie z powództwa P. K.

przeciwko Straży Miejskiej w K.

o dopuszczenie do pracy,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw

Publicznych w dniu 8 października 2015 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 26 czerwca 2014 r.,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 120 zł
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2013 r. Sąd Rejonowy w K. oddalił powództwo P. K. przeciwko Straży Miejskiej w K. o dopuszczenie do pracy.

Sąd ustalił, że powód był pracownikiem Straży Miejskiej w K. Postanowieniem z dnia 21 grudnia 2011 r. Sąd Rejonowy w K. zastosował wobec powoda środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania na okres trzech miesięcy. W dniu 28 grudnia 2011 r. pozwana wydała na mocy art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1202) decyzję o zawieszeniu stosunku pracy powoda na okres trzech miesięcy w związku z jego tymczasowym aresztowaniem.

Po uzyskaniu informacji o skierowaniu przeciwko powodowi aktu oskarżenia do Sądu Rejonowego w K., pozwana na podstawie art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.) wydała decyzję z dnia 29 marca 2013 r. o zawieszeniu powoda w pełnieniu obowiązków pracowniczych z dniem 1 kwietnia 2013 r. na okres trzech miesięcy.

W ocenie Sądu Rejonowego, żądanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie. Sąd wskazał, że decyzja z dnia 29 marca 2013 r. została wydana na podstawie art. 26a ustawy o strażach gminnych, która nie przewiduje trybu odwoławczego w postępowaniu sądowym w przypadku wydania decyzji o zawieszeniu pracownika. Artykuł 32 ustawy stanowi, że w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w ustawie, mają zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych również nie reguluje trybu odwoławczego w przypadku zawieszenia stosunku pracy ani zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych. Z art. 43 tej ustawy wynika, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Kodeks pracy nie zawiera regulacji dotyczących zawieszenia stosunku pracy ani zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych.

W ocenie Sądu Rejonowego, brak jest podstawy prawnej, na podstawie której mógłby orzekać w niniejszej sprawie i w przypadku uwzględnienia żądań powoda wydać wyrok uchylający decyzję pozwanej. Dodatkowo Sąd wskazał, że decyzja z dnia 28 grudnia 2011 r. wydana przez stronę pozwaną potwierdzała

jedynie skutek, który nastąpił z mocy ustawy o pracownikach samorządowych. Gdyby pozwana takiej decyzji nie wydała, to i tak na mocy art. 35 ust 1 ustawy o pracownikach samorządowych stosunek pracy powoda jako osoby tymczasowo aresztowanej uległby zawieszeniu z mocy prawa. Dodatkowo decyzją z dnia 1 lipca 2013 r. przedłużono powodowi okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych do czasu ukończenia postępowania karnego na podstawie art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 26 czerwca 2014 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku.

Sąd uznał, że Sąd Rejonowy przeprowadził wyczerpujące postępowanie dowodowe, dokonał jego wszechstronnej, logicznej oceny zgodnie z dyspozycją art. 233 k.p.c., nie przekraczając granic dopuszczalnej swobodnej oceny dowodów oraz dokonał prawidłowej oceny prawnej zebranego materiału dowodowego. Stwierdził, że decyzja z dnia 28 grudnia 2011 r. stanowiła jedynie formalne potwierdzenie skutku „w postaci ustania stosunku pracy z mocy prawa”, który określa art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Sąd wskazał, że w stosunku do każdej decyzji, zachodziła obligatoryjna i samodzielna podstawa do zawieszenia stosunku pracy powoda. Przepisy art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych mają charakter rozłączny i każdy z nich wyczerpuje dyspozycję innego stanu faktycznego. U podstaw decyzji z dnia 28 grudnia 2011 r. legło tymczasowe aresztowanie powoda, natomiast podstawą do zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych w decyzji z 29 marca 2013 r. było wszczęcie przeciwko powodowi postępowania karnego.

Odnosząc się do podstawy prawnej zgłoszonego przez powoda roszczenia o dopuszczenie do pracy, Sąd wskazał, że jest ono „prawnie nieuzasadnione”. Sąd stwierdził, że aktualnie toczy się przeciwko powodowi postępowanie karne, a okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych został przedłużony do czasu jego ukończenia (art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych) i powód nie ma podstaw do domagania się dopuszczenia powoda do pracy. Z uwagi na treść art. 66 § 2 k.p. w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 32 ustawy o strażach gminnych, roszczenie powoda zaktualizuje się

z chwilą odmowy ponownego zatrudnienia powoda po zakończeniu postępowania karnego wyrokiem uniewinniającym lub jego umorzeniem i zgłoszeniu przez powoda w terminie powrotu do pracy.

Powód zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 26a ust. 1 i art. 32 ustawy o strażach gminnych, przez jego niezasadne zastosowanie oraz błędną interpretację, przez uznanie, że dyspozycje niniejszego przepisu mają charakter rozłączny i każdy z nich wyczerpuje inny stan faktyczny, a w konsekwencji uznanie, że istnieje możliwość wydania powtórnej decyzji o zawieszeniu powoda przez pozwaną, podczas gdy w stosunku do powoda jedyną podstawą, jaka mogła być zastosowana, były przepisy ustawy o straży gminnej, które to - w ocenie strony powodowej - nie przewidują możliwości powtórnego zawieszenia, a w szczególności zawieszenia na czas praktycznie nieokreślony; art. 26a ust. 1 i 3 ustawy o strażach gminnych w związku z art. 8 k.p., przez błędną interpretację oraz nieprawidłowe zastosowanie, przez przyjęcie, że zasadne było ponowne zawieszenie w obowiązkach pracowniczych powoda na mocy powyższego przepisu po ponad roku od zakończenia okresu zawieszenia powoda na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, podczas gdy w niniejszej sprawie ewentualnie możliwe było przedłużenie okresu zawieszenia o kolejny okres trzech miesięcy i to jedynie w sytuacji zaistnienia ważnych przyczyn (które nie zaistniały), a nie jego ponowne zastosowanie oraz 22 ust. 1 k.p., przez jego niezasadne niezastosowanie i uznanie, że brak jest podstawy prawnej, do której Sąd mógłby się odnieść w związku z rozpoznaniem roszczenia powoda o dopuszczenie do pracy, a w konsekwencji oddalenie powództwa, podczas gdy zgodnie z art. 32 ustawy o strażach gminnych oraz art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych w sprawach nieuregulowanych zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu pracy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Z art. 25 ustawy o strażach gminnych wynika, że strażnik gminny świadczy pracę w ramach umownego stosunku pracy (na czas nieokreślony albo na czas określony między innymi w celu odbycia szkolenia podstawowego), a nie na innej podstawie (na przykład mianowania). W art. 26a tej ustawy określono przesłanki, na podstawie których następuje zawieszenie strażnika gminnego w pełnieniu obowiązków pracowniczych. Zawieszenie może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Obligatoryjnie strażnika zawiesza się w wykonywaniu obowiązków w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o ścigane z oskarżenia publicznego i popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, przy czym zawieszenie z tego tytułu nie może nastąpić na czas dłuższy niż 3 miesiące (art. 26a ust. 1). Strażnika można (fakultatywnie) zawiesić w pełnieniu obowiązków pracowniczych - na czas nie dłuższy niż 3 miesiące - w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o ścigane z oskarżenia publicznego i popełnione nieumyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro pracy (art. 26a ust. 2). Okres obligatoryjnego lub fakultatywnego zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych może zostać w uzasadnionych przypadkach przedłużony na dalszy okres, jednak nie dłużej niż do czasu ukończenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (art. 26a ust. 3). Konsekwencją zawieszenia strażnika gminnego w pełnieniu obowiązków pracowniczych jest otrzymywanie przez niego, od najbliższego terminu wypłaty, wynagrodzenia w wysokości 50% jego pensji zasadniczej oraz dodatków płacowych określonych w umowie o pracę w stałej wysokości (art. 26a ust. 4). Po upływie okresu, na jaki strażnik został zawieszony w pełnieniu obowiązków pracowniczych, strażnikowi wypłaca się należne mu wynagrodzenie za okres zawieszenia (w pozostałej części), z uwzględnieniem ewentualnych podwyżek w tym okresie, w razie bezwarunkowego umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia strażnika prawomocnym wyrokiem sądu (art. 26a ust. 5 i 6).

Zgodnie z art. 32 ustawy o strażach gminnych, w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w tej ustawie, mają zastosowanie przepisy o

pracownikach samorządowych. Niewątpliwie sprawą nieuregulowaną w ustawie o strażach gminnych jest wpływ tymczasowego aresztowania strażnika na treść jego stosunku pracy. Z tego względu w tym przypadku ma zastosowanie art. 35 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym stosunek pracy pracownika samorządowego tymczasowo aresztowanego ulega zawieszeniu z mocy prawa - ust. 1, a w okresie zawieszenia pracownik samorządowy otrzymuje wynagrodzenie w wysokości połowy wynagrodzenia przysługującego mu do dnia tymczasowego aresztowania - ust. 2, przy czym w przypadku bezwarunkowego umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego pracownikowi samorządowemu należy wypłacić pozostałą część wynagrodzenia - ust. 3 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., I PK 136/13, OSNP 2015 nr 4, poz. 49). Stąd pismo strony pozwanej z dnia 28 grudnia 2011 r. o zawieszeniu stosunku pracy powoda na okres trzech miesięcy w związku z jego tymczasowym aresztowaniem nie stanowiło decyzji, o której mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych, a jedynie informację o ustawowych skutkach tymczasowego aresztowania względem stosunku pracy powoda (stosunek pracy nie ustał, jak stwierdził błędnie Sąd Okręgowy, ale został zawieszony).

Z istoty rzeczy zawieszenie strażnika w obowiązkach pracowniczych (odsunięcie go od wykonywania pracy) należy odnosić do obowiązków faktycznie wykonywanych. Z tej przyczyny przepisy art. 26a ustawy o strażach gminnych - zarówno te o charakterze obligatoryjnym (ust. 1), jak i fakultatywnym (ust. 2 i 3) - nie mogą mieć zastosowania w stosunku do tymczasowo aresztowanego strażnika, który tych obowiązków nie wykonuje. Decyzja o zawieszeniu w obowiązkach pracowniczych w okresie ustawowego zawieszenia stosunku pracy w istocie nie wywołałaby żadnego skutku (także w zakresie prawa do wynagrodzenia) i dlatego byłaby bezprzedmiotowa.

Zawieszenie stosunku pracy strażnika z mocy prawa (art. 35 ustawy o pracownikach samorządowych) następuje na skutek jego nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, a nie ze względu jego status jako podejrzanego lub oskarżonego w postępowaniu karnym, natomiast zawieszenie strażnika w pełnieniu obowiązków pracowniczych (art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych) spowodowane jest wszczęciem przeciwko niemu postępowania karnego

w sprawie o ścigane z oskarżenia publicznego i popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. W każdym z tych przypadków inna jest nie tylko podstawa prawna, ale także podstawa faktyczna zawieszenia w obowiązkach pracowniczych. Zakresy tych przepisów w ujęciu przedmiotowym nie pokrywają się (są rozdzielne) i dlatego brak podstaw, aby uznać, że pierwszy z nich pochłania drugi, a więc że zawieszenie stosunku pracy z mocy prawa z powodu tymczasowego aresztowania na okres trzech miesięcy wyczerpuje obowiązek zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych, o którym mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

Wcześniejsze zawieszenie z mocy prawa stosunku pracy (art. 35 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych) nie stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji o zawieszeniu w obowiązkach pracowniczych na mocy art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych po ustaniu tymczasowego aresztowania. Ten ostatni przepis jest tak skonstruowany, że określa powód oraz maksymalny czas obligatoryjnego zawieszenia w obowiązkach pracowniczych, nie sytuuje go natomiast w konkretnym przedziale czasowym. Obligatoryjne zawieszenie w pełnieniu obowiązków pracowniczych na okres trzech miesięcy, choć powinno nastąpić niezwłocznie po powzięciu wiadomości wszczęciu postępowania karnego (o przedstawieniu zarzutów w toku śledztwa lub dochodzenia - art. 313 § 1 k.p.k.), może być (raz) zastosowane w każdym czasie trwającego postępowania karnego.

Niezależnie od tego, najistotniejsze znaczenie w niniejszej sprawie ma okoliczność, że na dzień wyrokowania przez Sąd drugiej instancji (art. 316 § 1 k.p.c.) powód, od 1 lipca 2013 r., był zawieszony w pełnieniu obowiązków pracowniczych do czasu ukończenia postępowania karnego na podstawie art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych. Zatem to ta decyzja, stanowiąca przeszkodę w uwzględnieniu powództwa o dopuszczenie do pracy, powinna podlegać ocenie Sądu drugiej instancji. W tym kontekście dodać należy, że wprawdzie, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., I PK 136/13, umowa o pracę stanowiąca podstawę zatrudnienia strażnika gminnego wygasa z upływem trzech miesięcy jego nieobecności w pracy wskutek tymczasowego aresztowania, to jednak należy mieć na uwadze, że w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy powód po

zakończeniu tymczasowego aresztowania był nadal zatrudniany przez stronę pozwaną. To zaś prowadzi do wniosku, że o ile nastąpiło wygaśnięcie stosunku pracy z mocy prawa, to strony ponownie zawarły umowę o pracę przez czynności dorozumiane (przez dopuszczenie pracownika do wykonywania pracy i wypłacanie mu wynagrodzenia).

Sąd Najwyższy na gruncie przepisów Kodeksu pracy przyjmuje, że podstawą roszczenia o dopuszczenie do pracy jest art. 22 § 1 k.p. nakładający na pracodawcę obowiązek zatrudniania pracownika, co oznacza obowiązek faktycznego umożliwienia wykonywania przez niego pracy, czyli dopuszczenia do pracy (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 września 1997 r., I PKN 233/97, OSNP 1998 nr 12, poz. 355 ; z dnia 28 października 1998 r., I PKN 361/98, OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 750; z dnia 7 lipca 2000 r., I PKN 721/99, OSNP 2002 nr 2, poz. 37; z dnia 4 marca 2009 r., II PK 202/08, OSNP 2010 nr 19-20, poz. 231 oraz z dnia 18 grudnia 2014 r., II PK 47/14, LEX nr 1650296). Przepis ten stanowił podstawę prawną żądania powoda o dopuszczenie go do pracy, a o zasadności roszczenia decydowała legalność decyzji z dnia 1 lipca 2013 r. o zawieszeniu powoda w pełnieniu obowiązków pracowniczych do czasu ukończenia postępowania karnego.

Zgodnie z art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych, przedłużenie zawieszenia strażnika w pełnieniu obowiązków pracowniczych do czasu ukończenia postępowania karnego może nastąpić w uzasadnionych przypadkach. Ustawodawca, posługując się zwrotem niedookreślonym, daje pracodawcy pewien zakres swobody decyzyjnej (tzw. władzy dyskrecjonalnej), co nie jest równoznaczne z dowolnością decyzji. Ocena zasadności tej decyzji wymaga zatem ustalenia właściwych proporcji pomiędzy kryterium interesu społecznego a słusznym interesem strażnika. Z jednej strony w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), z drugiej zaś interes społeczny wymaga, aby w gronie funkcjonariuszy straży gminnej znajdowały się osoby wolne od jakichkolwiek podejrzeń, czemu ustawodawca dał wyraz w art. 24 pkt 5 ustawy o strażach gminnych, ustanawiając wobec strażnika wymóg nienagannej opinii. Niewątpliwie nienaganna opinia kandydata do służby w straży gminnej przejawia się w przestrzeganiu przez niego

prawa i stanowi gwarancję zgodnego z prawem wypełniania przez obowiązków. Nienaganną opinią powinny się cieszyć nie tylko osoby aspirujące do straży gminnej, ale przede wszystkim strażnicy gminni.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreśla, że zasada domniemania niewinności wyartykułowana w art. 42 ust. 3 Konstytucji i wiążących Polskę umowach międzynarodowych odnosi się do autonomicznie rozumianej odpowiedzialności karnej, którą Trybunał Konstytucyjny rozciągnął na wszelkie postępowania o charakterze represyjnym. Jego zdaniem, nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiekolwiek sankcje i dolegliwości. Bezpośrednie uregulowanie w przepisach konstytucyjnych zasady procesu karnego, jaką jest domniemanie niewinności, niewątpliwie świadczy o rozszerzeniu jej zastosowania. Nie oznacza jednak rozciągnięcia tej gwarancji konstytucyjnej na procedury ustawowe, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności i nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego. „Dopuszczalność takich konsekwencji powinna być «ważona» nie [na] płaszczyźnie zasady domniemania niewinności, ale w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., K 35/06, OTK-A 2008 nr 1, poz. 120 i przywołane tam orzecznictwo).

W ocenie Sądu Najwyższego, uzasadnionym powodem zastosowania art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych może być skierowanie przeciwko strażnikowi aktu oskarżenia do sądu. Przejście postępowania karnego w fazę postępowania sądowego oznacza, że o ile ten stan nie daje podstawy do uznania strażnika winnym zarzucanych czynów, to jednak status oskarżonego w postępowaniu karnym sprzeciwia się dopuszczeniu go do wykonywania obowiązków. Nie oznacza to jednocześnie, że przedłużenie zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych może nastąpić jedynie w tej fazie

postępowania karnego, gdyż również postępowanie przygotowawcze może dostarczyć niebudzące wątpliwości dowody dotyczące nie tylko faktu popełnienia przestępstwa, ale także osoby sprawcy.

Poza wszystkim zaś, ocenę zaistnienia uzasadnionego przypadku określonego w powyższym przepisie należy odnieść także do wagi zarzucanych czynów i okoliczności ich popełnienia, w tym ich związku z wykonywanymi czynnościami służbowymi, co może prowadzić do oceny, że strażnik nie daje rękojmi należytego i zgodnego z prawem wykonywania obowiązków związanych z ochroną porządku publicznego na terenie gminy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2011 r., I OSK 1348/10, LEX nr 1070753, dotyczącego analogicznego unormowania zawartego w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.). Na koniec zaś zauważyć należy, że z językowego brzmienia art. 26a ust. 3 ustawy o strażach gminnych nie wynika, wbrew wywodom skargi, aby okres przedłużenia zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych miał być ograniczony jedynie do trzech miesięcy. Jediną cezurą czasową jest w tym przypadku dzień ukończenia postępowania karnego.

W rezultacie skarga nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 98 k.p.c. w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 w związku z 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2013 r., poz. 490).