



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Romuald Dalewski

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa J. L.
przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie
z udziałem zainteresowanego Związku Zawodowego Pracowników
Służby Publicznej
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 grudnia 2023 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie
z dnia 29 lipca 2021 r., sygn. akt XXI Pa 194/20,

I. oddała skargę kasacyjną;

**II. zasądza od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w
Warszawie na rzecz powoda J. L. kwotę 240 (dwieście
czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa w
postępowaniu kasacyjnym wraz z odsetkami, o których mowa w
art. 98 § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego.**

Romuald Dalewski Jarosław Sobutka Robert Stefanicki

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie - VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 17 września 2020 r. (VIII P 942/17) po rozpoznaniu 18 sierpnia 2020 r. na rozprawie sprawy z powództwa J. L. przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie z udziałem Związku Zawodowego Pracowników Służby Publicznej o odszkodowanie zasądził od pozwanego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie na rzecz powoda J. L. 67.874,76 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 29 września 2017 r. do dnia zapłaty oraz 3.574 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Pozwem skierowanym przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, powód J. L. wniósł o zasądzenie na jego rzecz – na zasadzie art. 56 § 1 w związku z art. 58 i art. 67 k.p. – odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia wobec niezgodnego z prawem stwierdzenia wygaśnięcia z dniem 31 sierpnia 2017 r. stosunku pracy. W odpowiedzi na pozew Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych. Pozwany podniósł zarzut złożenia pozwu z przekroczeniem 21-dniowego terminu wynikającego z art. 264 k.p.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że J. L. był zatrudniony w Agencji Nieruchomości Rolnych od 1 lutego 2002 r. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku Zastępcy Dyrektora Zespołu [...]. Dwukrotnie był jej prezesem, a 28 sierpnia 2015 r. powierzono mu pełnienie obowiązków Dyrektora Zespołu [...] w Biurze Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, gdzie nadzorował planowanie finansowe w skali całej agencji i wykonywanie planu [...]. Z dniem 11 stycznia 2016 r. jego stosunek pracy został przekształcony w stosunek pracy na podstawie powołania. 21 lipca 2017 r. J. L. przestał pełnić obowiązki Dyrektora Zespołu [...]. Do jego pracy nie zgłaszano żadnych zastrzeżeń. Od 1 października 2017 r. rozpoczynał się okres ochrony przedemerytalnej wraz z osiągniętym wiekiem powoda i stażem pracy.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, z dniem 1

września 2017 r. została zniesiona Agencja Nieruchomości Rolnych (art. 45 ustawy), przestała też istnieć Agencja Rynku Rolnego, a w ich prawa i obowiązki wstąpił Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie. Na mocy jej art. 49 powołano pełnomocnika Z. B., którego celem było zorganizowanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, m.in. w zakresie zapewnienia kadry pracowniczej. Posiadał on umocowanie do podejmowania czynności związanych z uregulowaniem stosunków pracy z pracownikami Agencji Nieruchomości Rolnych. Prezes Agencji Rynku Rolnego oraz Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych zostali zobowiązani do przekazania pełnomocnikowi imiennych wykazów pracowników wraz z podaniem stanowisk pracy, warunków zatrudnienia oraz posiadanych kwalifikacji i stażu pracy, według stanu na dzień przekazania. Pełnomocnik w terminie do dnia 31 maja 2017 r. proponował na piśmie zatrudnienie w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, określając warunki pracy i płacy, w tym miejsce zatrudnienia, wybranym pracownikom obu znoszonych agencji.

Dokonywanie wstępnych czynności związanych z zapewnieniem kadry pracowniczej dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie wiązało się ze sporządzeniem listy wszystkich pracowników. W oparciu o akta osobowe pracowników Z. M. kierująca Sekcją Zarządzania Kapitałem Ludzkim przygotowała listę, następnie przekazaną wiceprezesowi Agencji Nieruchomości Rolnych W. S. i pełnomocnikowi Z. B., na której zamieściła dane osobowe każdego pracownika Agencji Nieruchomości Rolnych, jego stanowisko, okres zatrudnienia, wykształcenie, wynagrodzenie i dodatkowe uwagi. Lista zawierała także informację odnośnie tego, że pracownik podlega szczególnej ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy. W sporządzonym wykazie były zawarte informacje o terminie nabycia przez J. L. uprawnień emerytalnych.

Przedmiotowa lista została przekazana pełnomocnikowi powołanemu na podstawie art. 49 niniejszej ustawy, Z. B.. Dokonał on wyboru pracowników, którym miały być przedstawione propozycje dalszego zatrudnienia w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Warszawie. Konsultował je z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych W. S. jedynie w kwestiach kadrowych w rozumieniu etatyzacji.

J. L. nie otrzymał propozycji pracy w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, nie przeprowadzono z nim rozmowy dotyczącej zatrudnienia, nie udzielono informacji o możliwości odwołania się od decyzji pełnomocnika, nie poinformowano też o warunkach weryfikacji. Wobec nieprzedstawienia powodowi do 31 maja 2017 r. nowych warunków zatrudnienia pracodawca stwierdził, że z dniem 31 sierpnia 2017 r. jego stosunek pracy wygaś, o czym dowiedział się ze świadectwa pracy.

Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z art. 70 § 1 k.p. pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Stosownie jednak do art. 70 § 1¹ k.p. odwołanie powinno być dokonane na piśmie. Takiego powód nie otrzymał, ale dowiedział się o nim dopiero z otrzymanego świadectwa pracy. Materiał dowodowy zgromadzony w niniejszej sprawie nie zawierał jasnych kryteriów, którymi kierował się pełnomocnik do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie. Wskazując pracowników do dalszego zatrudnienia miał na uwadze konieczność wykonywania zadań przez nowy podmiot od 1 września 2017 r. i pod tym kątem dokonywał wyboru pracowników. Z zeznań świadków wynikało, że w istocie nie opracowano żadnych obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów, a w odniesieniu do powoda zostały sformułowane opinie negatywne o charakterze dyskryminacyjnym - w postaci uzyskania ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy poczynawszy od października 2017 r., ponadto jego wysokie kwalifikacje, kierunkowe wykształcenie, jak i doświadczenie zawodowe – związane, chociażby z dwukrotnym piastowaniem stanowiska Prezesa Agencji Rynku Rolnego – pozycjonowały go wśród pracowników o istotnych umiejętnościach z punktu widzenia funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie. Sąd Rejonowy ocenił, że pozwany nie wykazał w toku prowadzonego postępowania obiektywnych kryteriów rozwiązywania stosunku pracy. W praktyce weryfikacji doszło do naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji i wymogach równego traktowania, co otwiera po stronie pracownika prawo do dochodzenia roszczeń.

Apelację od wyroku Sądu Rejonowego złożył pozwany, zaskarżając wyrok w całości i wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w całości i

rozstrzygnięcie o kosztach procesu za obie instancje, w tym kosztach zastępstwa procesowego. Zaskarżonemu wyrokowi pozwany zarzucił naruszenie:

- art. 417 § 1 i 415 k.c., w związku z art. 300 k.p. w związku z art. 49 ust. 1, 2, 7, 12 oraz art. 51 ust. 1-7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w związku z art. 3¹ § 1 k.p. oraz art. 95 § 1 i 96 k.c. poprzez przyjęcie, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, samodzielnie lub jako następca prawny Agencji Nieruchomości Rolnych, ponosi względem byłych pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną im przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie pełnomocnika powołanego przez Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podstawie art. 49 ust. 1 Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa polegające na naruszeniu przepisów prawa pracy dotyczących wygaśnięcia, bądź rozwiązania stosunku pracy, podczas gdy zgodnie z art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność taką ponosi Skarb Państwa, gdyż pełnomocnik powołany przez Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi nie był przedstawicielem ani Agencji Nieruchomości Rolnych, ani Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a jego działanie, ewentualnie zaniechanie, należy kwalifikować jako związane z wykonywaniem władzy publicznej nieprzynajmniej Agencji Nieruchomości Rolnych, ani Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa;

- art. 49 ust. 1, 2, 7, 12 oraz art. 51 ust. 1-7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w związku z art. 3¹ § 1 k.p. oraz art. 300 k.p. i art. 95 § 1 i 96 k.c. poprzez przyjęcie, że pełnomocnik powołany przez Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podstawie art. 49 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa był przedstawicielem Agencji Nieruchomości Rolnych lub Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, podczas gdy pełnomocnik ten nie był przedstawicielem żadnej z tych agencji wykonawczych;

- art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 k.p. w związku z art. 300 k.p. w związku z art. 417 § 1 i 415 k.c., art. 49 ust. 1, 2, 7, 12 oraz art. 51 ust. 1-7 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz art. 3¹ § 1 k.p. oraz art. 95 § 1 i 96 k.c. poprzez przyjęcie, że pracodawca ponosi na podstawie wskazanych przepisów odpowiedzialność względem pracownika w sytuacji, gdy

naruszenia przepisów prawa pracy dotyczących wygaśnięcia, względnie rozwiązania stosunku pracy dokonuje podmiot niebędący przedstawicielem pracodawcy, zewnętrzny w stosunku do pracodawcy, na którego działania i zaniechania pracodawca nie ma żadnego wpływu, podczas gdy prawidłowo zdekodowana z powołanych przepisów norma prawna stanowi, że pracodawca ponosi względem pracownika odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa pracy dotyczących wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy jedynie wówczas, gdy naruszenie jest skutkiem działania lub zaniechania pracodawcy - dokonanego osobiście lub przez przedstawicieli;

- art. 51 ust. 7 pkt 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w związku z art. 67 k.p. oraz art. 56 § 1 k.p. poprzez przyjęcie, że w sytuacji, gdy odrębna od k.p. regulacja Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, a ściśle jej art. 51 ust. 7 pkt 3 przewiduje dodatkowe przyczyny uzasadniające „wygaśnięcie będące zakamuflowanym rozwiązaniem” lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w stosunku do przyczyn określonych w art. 52 § 1 k.p., to dokonanie takiego rozwiązania lub *sui generis* wygaszenia stosunku pracy na podstawie odrębnej ustawy zawsze - tj. także wówczas, gdy ustawa szczególna tego nie przewiduje - powinno być poprzedzone określeniem tzw. kryteriów doboru do zwolnienia (kryteriów selekcyjnych);

- art. 59 ust. 7 pkt 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w związku z art. 70 § 1, 11 i 12 k.p., a także art. 67 k.p. i art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 59 ust. 7 pkt 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w związku z art. 70 § 1 i 1¹ k.p. poprzez pominięcie przy orzekaniu treści art. 70 § 1 i 1² k.p. i przyjęcie, że wygaszenie, bądź rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem wykonującym pracę na podstawie powołania wymaga określenia kryteriów selekcyjnych, a także przyjęcie, że w przypadku wygaszenia, względnie rozwiązania stosunku pracy z takim pracownikiem, przy nieokreśleniu tych kryteriów, pracownikowi takiemu przysługuje względem pracodawcy roszczenie oparte na art. 67 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p., podczas gdy pracownika zatrudnionego na podstawie powołania można odwołać w każdym czasie bez potrzeby wskazywania przyczyn odwołania i bez wymogu określania kryteriów doboru do odwołania;

- art. 321 § 1 k.p.c. w związku z art. 187 § 1 pkt 1) i 2) k.p.c. w związku z art. 193 § 1 k.p.c. poprzez orzeczenie ponad żądanie powoda, tj. oparcie zaskarżonego wyroku na ustaleniach, że: 1) do rozwiązania stosunku pracy doszło w sposób naruszający przepisy o zasadzie równego traktowania, co otwiera po stronie pracownika prawo do dochodzenia roszczeń z art. 56 § 1 k.p., oraz 2) materiał dowodowy zgromadzony w niniejszej sprawie wystarczająco uprawdopodobnił tezę powoda, że w odniesieniu do niego zostało sformułowane kryterium negatywne o charakterze dyskryminacyjnym w postaci uzyskania ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy poczynawszy od października 2017 r., a także 3) kwalifikacje powoda pozycjonowały go wśród pracowników o istotnych umiejętnościach z punktu widzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w sytuacji, gdy powód w pozwie ani w toku procesu w istocie nie podniósł, nie twierdził nic z powyższego;

- art. 233 § 1 k.p.c., art. 228 k.p.c., art. 229 k.p.c., art. 230 k.p.c., art. 316 § k.p.c. oraz art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c., a także błąd w ustaleniach faktycznych będących podstawą wyroku, poprzez dowolne, poczynione bez przeprowadzenia w tym zakresie dowodów, ustalenie, że: (a) kwalifikacje powoda pozycjonowały go wśród pracowników istotnych umiejętnościach z punktu widzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz (b) powód miał wyższe kwalifikacje i doświadczenie niż osoby, które zostały zatrudnione w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa na bliżej nieokreślonym stanowisku odpowiadającym kwalifikacjom powoda, na którym mógłby on zostać zatrudniony.

Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że apelacja pozwanego podlega oddaleniu. Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji poczynione w toku postępowania i przyjął je za własne. Sąd Rejonowy w sposób wyczerpujący zgromadził materiał dowodowy, wszechstronnie rozważył wszystkie przeprowadzone dowody i ocenił je w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z art. 233 k.p.c. Częściowo prawidłowo dokonano także ustalenia stanu prawnego, właściwego dla zawisłego sporu oraz jego wykładni.

Sąd Okręgowy nie podzielił natomiast argumentów Sądu Rejonowego dotyczących konieczności przeprowadzenia wobec powoda procedury doboru do zwolnienia pracowników i wskazania stosowanych kryteriów, a także tych, które skutkowały uznaniem, że do rozwiązania stosunku pracy doszło w sposób

naruszający przepisy o zakazie dyskryminacji i zasadzie równego traktowania. Sąd drugiej instancji podniósł, że powód zatrudniony był na podstawie powołania. Odwołanie takiego pracownika może nastąpić w każdym czasie.

Według Sądu drugiej instancji Sąd Rejonowy miał rację, uznając, że pracodawca wadliwie posłużył się w odniesieniu do powoda konstrukcją wygaśnięcia stosunku pracy, ponieważ nie nastąpiło tego rodzaju zdarzenie o charakterze obiektywnym. Również w ocenie Sądu odwoławczego formuła „wygaśnięcia” stosunku pracy, którą ustawodawca posłużył się w Przepisach wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, ma charakter pozorny i stanowi w istocie rozwiązanie umowy o pracę.

Odnosząc się do kwestii implementacji dyrektyw 2001/23 oraz 77/187 w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich, normujących sferę ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub ich części zachowującego tożsamość po przejęciu, Sąd ten uznał, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i możliwości zastosowania ochrony prawnej wskazywanej przez powoda istotne jest rozważenie, czy art. 51 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w zakresie, w jakim niweluje skuteczność sukcesji prawnej w postaci przejścia zakładu pracy (art. 23¹ k.p.), jest dopuszczalny przez pryzmat tego aktu. W następstwie analizy orzecznictwa unijnego (wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Hófnér i Elser; 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 SAT Fluggesellschaft; 15 października 1996 r. w sprawie C-298/94 Henke; 10 grudnia 1998 r. w sprawach połączonych C-127/96, C-229/96 i C-74/97 Hernández Vidal; 14 września 2000 r. w sprawie C-343/98 Renato Collino; 26 września 2000 r. w sprawie C-175/99 Mayeur; 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Ambulanz Glöckner; 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P Aeroports de Paris v. Komisji; 20 listopada 2003 r. w sprawie C-340/01 Abler; 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in.; 13 września 2007 r. w sprawie C-458/05 Jouini i inni; 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 MOTOSYKLETISTIKI; 29 lipca 2010 r. w sprawie C-151/09 UGT-FSP; 6 września 2011 r. w sprawie C-108/10 Ivana Scattolon) wskazano, że m.in. Trybunał wykluczył z zakresu stosowania drugiej dyrektywy „reorganizację struktur administracji publicznej” i „przeniesienie funkcji administracyjnych między organami

administracji publicznej”, który to wyjątek został następnie ustanowiony w art. 1 ust. 1 tej dyrektywy w brzmieniu nadanym dyrektywą 98/50, a także w art. 1 ust. 1 dyrektywy 2001/23, niemniej jednak zakres tych wyrażeń jest ograniczony do przypadków, w których przejęcie dotyczy działalności stanowiącej wykonywanie prerogatyw władzy publicznej.

Sąd Okręgowy dokonał też analizy historycznej przekształcenia Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, w konsekwencji uznał, że sposób ustanowienia kompetencji ustawowych charakteryzuje przyznanie Agencji Nieruchomości Rolnych szerokiego zakresu samodzielności, niezbędnego do prowadzenia działalności gospodarczej. Mienie zostało poddane zasadom obowiązującym w gospodarce rynkowej i ustawodawca odstąpił od stosowania w gospodarowaniu nieruchomościami metod administracyjnoprawnych na rzecz szerszego zastosowania instrumentów cywilnoprawnych. Agencja występuje w obrocie prawnym w imieniu własnym jako podmiot danego prawa, działający według reguł prawa cywilnego. Wykonywanie zarządu cudzym majątkiem, jeżeli jest dokonywane w sposób zorganizowany i ciągły oraz ma charakter zarobkowy, co niewątpliwie ma miejsce w przypadku wykonywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych zadań, to w ocenie Sądu Okręgowego powyższa działalność powinna zostać uznana za aktywność mającą charakter gospodarczy w rozumieniu Dyrektywy 2001/23/WE. Z orzecznictwa zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Sprawiedliwości gospodarowanie mieniem innego podmiotu, w tym mieniem publicznym, uznawane jest za formę prowadzenia działalności gospodarczej (świadczenia usług), skutkując uznaniem podmiotu przejawiającego tego typu aktywność za przedsiębiorstwo. W ocenie Sądu Okręgowego stwierdzenie prowadzenia powyższej działalności, stanowiącej główną i zasadniczą aktywność gospodarczą podmiotu przejmowanego, świadczy o tym, że w myśl art. 1 ust. 1 lit. c Dyrektywy 2001/23/WE Agencję Nieruchomości Rolnych i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa należy uznać, za przedsiębiorstwa publiczne prowadzące taką działalność.

Przejęcie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa mienia oraz zadań, jak również wierzytelności i zobowiązań Agencji Nieruchomości Rolnych reguluje art. 46 ustawy Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia

Rolnictwa. Stosownie do ust. 1 powołanego przepisu z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstępuje on w ogół praw i obowiązków znoszonej Agencji Nieruchomości Rolnych. W szczególności dotyczy to mienia Agencji Nieruchomości Rolnych, które staje się mieniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a wierzytelności i jej zobowiązania wierzytelnościami i zobowiązaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa staje się stroną umów i porozumień, których stroną jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Nowopowstały Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przejął większość pracowników likwidowanej Agencji Nieruchomości Rolnych (ok. 30% pracowników straciło w związku z powyższym zatrudnienie, co jednak zostało uwzględnione przy analizie ryzyka wykonywania dotychczasowych zadań przez projektodawców ustawy).

Na podstawie ustawy kompetencyjnej do zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa należy: tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacja oraz prywatyzacja tego mienia użytkowanego na cele rolnicze, obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa, administrowanie jego zasobami majątkowymi przeznaczonymi na cele rolne, zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa, inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych, popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych, wykonywanie praw z udziałów i akcji, wsparcie działań na rzecz rozwoju odnawialnych źródeł energii, monitorowanie produkcji biogazu rolniczego, rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, produkcji biopłynów, gromadzenie informacji dotyczących istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biokomponentów, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2017 r., poz. 285, 624 i 2290 oraz z 2018 r. poz. 650), obsługa funduszy promocji produktów rolno-spożywczych, gromadzenie, analiza i udostępnianie informacji dotyczących rynków produktów rolnych i żywnościowych, opracowywanie i upowszechnianie informacji związanych z realizacją mechanizmów aktywnej polityki rolnej na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, prowadzenie działań informacyjnych mających na celu promowanie produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także

systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych, z wyłączeniem działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej realizowanych przez ministrów właściwych do spraw: rolnictwa, rynków rolnych, rybołówstwa lub rozwoju wsi, wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą, uczestnictwo, jako instytucja pośrednicząca i beneficjent, w realizacji programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (OJ UE L 72 z 12 marca 2014 r., s. 1). Do zadań Dyrektora Generalnego i dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa należy również w myśl art. 8 wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie określonym w odrębnych przepisach, przykładowo w świetle Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz.U.2023 r., poz. 344 t.j. Wobec powyższego zasadniczo nie ulega wątpliwości Sąd Okręgowy, że doszło do zachowania tożsamości zakładu zarówno w aspekcie majątkowym, zadaniowym, jak i personalnym, czego skutkiem jest stwierdzenie przejścia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. b Dyrektywy 2001/23/WE. W konkluzji Sąd drugiej instancji stwierdził, że ta dyrektywa znajdzie zastosowanie w niniejszej sprawie. Zatem słuszny jest zarzut naruszenia art. 23¹ § 1 k.p. w związku z art. 1 i 3 ust. 1 Dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub ich części. Art. 51 ust. 7 pkt 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w zakresie, w jakim jest konkurencyjny dla przepisów stanowiących o przejściu zakładu pracy uregulowanych w powołanej dyrektywie, nie mógł stanowić podstawy rozwiązania z powodami stosunków pracy w związku z faktem, że przeprowadzona reorganizacja była w istocie przejściem przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/23/WE.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że w sprawie miał zastosowanie art. 23¹ § 5 k.p., którego uwzględnienie jest decydujące dla jej rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią tego przepisu, pracodawca, z dniem przejęcia zakładu pracy lub jego części, jest obowiązany zaproponować nowe warunki pracy i płacy pracownikom

świadczącym dotychczas pracę na innej podstawie niż umowa o pracę oraz wskazać termin, nie krótszy niż 7 dni, do którego pracownicy mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków. W razie nieuzgodnienia nowych warunków pracy i płacy dotychczasowy stosunek pracy rozwiązuje się z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia, liczonego od dnia, w którym pracownik złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia proponowanych warunków, lub od dnia, do którego mógł złożyć takie oświadczenie. Ponieważ powód był zatrudniony w Agencji Nieruchomości Rolnych na podstawie powołania, zgodnie z treścią przywołanego przepisu, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa był zobowiązany do zaproponowania powodowi nowych warunków pracy i płacy z dniem przejęcia zakładu pracy. Jak już wzmiankowano, powód takiej propozycji nie otrzymał, a zatem należało uznać, że rozwiązanie umowy o pracę było sprzeczne z przepisami prawa pracy, co – wobec braku wyłączeń w tym zakresie zawartych w treści art. 69 k.p. – uzasadnia roszczenie o odszkodowanie w związku z niezgodnym z prawem rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie art. 56 i 58 k.p.

Sądy obu instancji uznały, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że z art. 67 k.p. w związku z art. 51 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (regulujących dotychczasowy stosunek pracy pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i pracowników Agencji Rynku Rolnego) wynika, że pracownik, któremu nie zaproponowano zatrudnienia, ma prawo dochodzić przed sądem odszkodowania za niezgodne z prawem wygaśnięcie stosunku pracy. Przesłanką roszczenia jest nie tylko formalne nieziszczenie się okoliczności warunkującej wygaśnięcie zobowiązania pracowniczego, ale również to, że niezaproponowanie mu zatrudnienia nie było podyktowane motywem sprzecznym z zakazami z art. 11² i art. 11³ k.p.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 29 lipca 2021 r. (XXI Pa 194/20) oddalił apelację i zasądził 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pozwany Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj.

- art. 51 ust. 3, art. 51 ust. 5 i art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w

związku z art. 23¹ § 5 k.p. poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że wskazane Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa nie stanowią *lex specialis* do art. 23¹ § 5 k.p. i nie wyłączają jego stosowania w sprawach dotyczących byłych pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych, którzy w dniu 31 sierpnia 2017 r. zatrudnieni byli we wskazanej agencji wykonawczej na podstawie powołania, podczas gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że wskazane Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa stanowią *lex specialis* w relacji do art. 23¹ § 5 k.p. i wyłączają jego zastosowanie w sprawach dotyczących byłych pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych, którzy w dniu 31 sierpnia 2017 r. zatrudnieni byli we wskazanej agencji wykonawczej na podstawie powołania.

- art. 23¹ § 5 k.p. w związku z art. 51 ust. 3, art. 51 ust. 5 i art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa poprzez niewłaściwe tego przepisu zastosowanie polegające na zastosowaniu go do sprawy powoda - byłego pracownika Agencji Nieruchomości Rolnych, który w dniu 31 sierpnia 2017 r. zatrudniony był we wskazanej agencji wykonawczej na podstawie powołania pomimo tego, że przepis ten w sprawie nie znajdował zastosowania z uwagi na znajdujące zastosowanie przepisy *lex specialis*, tj. art. 51 ust. 3, art. 51 ust. 5 i art. 51 ust. 7 pkt 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wniósł w niej o uwzględnienie skargi w całości i uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa, oraz orzeczenia o kosztach procesu. Ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższego wniosku wniósł o uwzględnienie skargi kasacyjnej w całości i uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania lub oddalenie skargi kasacyjnej w przypadku jej przyjęcia oraz o orzeczenie o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżony wyrok odpowiada prawu i dlatego skarga kasacyjna została oddalona.

Problematyka dotycząca wykładni przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, a w szczególności jej art. 51 ust. 7 pkt 3 przewidującego wygaśnięcie stosunków pracy tych pracowników, którym w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie zaproponowano zatrudnienia na podstawie ust. 3 albo 4 tego przepisu, stanowiła już wielokrotnie przedmiot wypowiedzi Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z: 26 września 2019 r., III PK 126/18, LEX nr 2729826; 10 grudnia 2019 r., II PK 129/18, LEX nr 2780482; 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19, LEX nr 3071522; 27 stycznia 2021 r., II PSKP 2/21, LEX nr 3112868). W wyroku z 10 grudnia 2019 r. (II PK 129/18) Sąd Najwyższy uznał, że z art. 51 ust. 3 w związku z art. 49 ust. 1 ustawy wprowadzającej wynika, że o losie umów o pracę pracowników miał decydować pełnomocnik do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, powołany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Pełnomocnik, który nie pozostawał w żadnej cywilnoprawnej relacji prawnej z pracodawcą, a tym bardziej z powodem, wyposażony został w uprawnienia odnoszące się do sfery umownej. Pełnomocnik proponował na piśmie zatrudnienie i określał warunki pracy i płacy w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa do dnia 31 maja 2017 r. (art. 51 ust. 3 ustawy wprowadzającej), a dotychczasowi pracownicy byli zobowiązani do złożenia oświadczeń o ich przyjęciu (art. 51 ust. 5), przy czym ci, którzy złożyli pozytywne oświadczenie „stali się z dniem 1 września 2017 r. pracownikami KOWR”. Ustawodawca lakonicznie w art. 49 ust. 2 pkt 3 ustawy wprowadzającej stwierdził, że celem czynności pełnomocnika jest „regulowanie stosunków pracy z pracownikami Agencji”. Oznacza to, że według ustawy, to nie strony, ale przedstawiciel władzy państwowej ma zajmować się „regulacją” stosunków pracy (zgodnie z art. 49 ust. 7 nadzór nad pełnomocnikiem sprawuje minister). W sferze sukcesji zastosowanie znajdują więc przepisy ustawy wprowadzającej. Prawodawca doprowadził do prawnej likwidacji dotychczasowych pracodawców, a Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako nowy podmiot przejął ich majątek i zadania. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy wprowadzającej z dniem 31 sierpnia 2017 r. znosi się Agencję Rynku

Rolnego i Agencję Nieruchomości Rolnych. W ust. 2 tego przepisu zastrzeżono, że z dniem 1 września 2017 r. tworzy się Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Zmiany te zostały uzupełnione o zastrzeżenie, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstępuje w ogół praw i obowiązków znoszonej Agencji Nieruchomości Rolnych, w szczególności: 1) mienie Agencji Nieruchomości Rolnych staje się mieniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa; 2) wierzytelności i zobowiązania Agencji Nieruchomości Rolnych stają się wierzytelnościami i zobowiązaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 46 ust. 1 ustawy wprowadzającej). Przepisy te nie stwarzają problemów interpretacyjnych, zważywszy, że jasno z nich wynika, że „wstąpienie w ogół praw i obowiązków” obejmuje także roszczenia odszkodowawcze pracowników, których umowy o pracę wygasły (wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r., II PSKP 43/22). W tym miejscu należy przywołać rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały z 14 czerwca 2019 r. (III CZP 4/19, LEX nr 2685428).

W wyroku z 26 września 2019 r. (III PK 126/18, OSNP 2020 nr 8, poz. 79) Sąd Najwyższy wskazał, że pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy wprowadzającej, przysługuje odszkodowanie, jeśli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p.). W powołanych judykatach uznano, że „wygaśnięcie” stosunku pracy, pomimo że z nazwy nawiązuje do instytucji znanej w prawie pracy, to z charakteru nie mieści się w jej ramach. Przypisane mu cechy upodabniają je do modelu rozwiązania stosunku pracy. W uzasadnieniu wyroku z 18 grudnia 2019 r. (II PK 129/18, LEX nr 2780482) Sąd Najwyższy ocenił działania ustawodawcy w zakresie, w jakim często posługuje się on pojęciem „wygaszanie” stosunków pracy krytycznie (zob. też H. Szewczyk, Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2018 nr 4, s. 20 i n.; A. Świątkowski, Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy, *Palestra* 2018 nr 3, s. 9; S. Płazek, Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2019 nr 2, s. 24 i n.; B. Bury, Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, *„Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”* 2020, nr 3, s. 195; E. Maniewska, Wygaśnięcie

stosunku pracy *ex lege* w warunkach reorganizacji pracodawcy z sektora administracji publicznej — najnowsze orzecznictwo, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020 nr 11, s. 46 i n.). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tego rodzaju praktyka jest niezgodna z art. 24, art. 30, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP, a przedmiotowe „wygaśnięcie” ma charakter pozorny – stanowi w istocie rzeczy rozwiązanie stosunku pracy. Podnosi się też, że skoro wybór pracownika, z którym umowa o pracę ma trwać nadal, nie został obwarowany żadnymi obiektywnymi warunkami (wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2022 r., II PSKP 120/21, Legalis nr 2960217) to nie może być mowy o efektywnym zapewnieniu równego traktowania podmiotów równych i niedyskryminacji. Wskazana problematyka była też przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 12 lipca 2011 r. (K 26/09, OTK-A 2011 nr 6, poz. 54) uznał tego rodzaju rozwiązania za dopuszczalne tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, czyli prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003 nr 6, poz. 54; P. Tuleja (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, komentarz do art. 2.

W powołanym już wyroku z 10 grudnia 2019 r. (II PK 129/18) Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z art. 63 k.p. umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w Kodeksie pracy oraz przepisach szczególnych. Oznacza to, że zwrot „naruszenie przepisów niniejszego oddziału” z art. 67 k.p., przez rozszerzenie zawarte w art. 63 k.p. odnosi się do wygaśnięcia stosunku pracy wskazanego w k.p., a także zawartego w przepisach szczególnych. A zatem „naruszenie przepisów” statuujące prawo pracownika do roszczeń rozciągnięte zostało także na przepisy szczególne (pozakodeksowe). Znaczy to tyle, że powodowi J. L., także w przypadkach „pozakodeksowego” wygaśnięcia umowy o pracę, przysługuje droga sądowa. Ustawodawca w przepisach wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa odstąpił od logiczno-formalnego modelu i przyporządkował wygaśnięciu umowy o pracę sytuacje, w których o ustaniu stosunku pracy decyduje przedstawiciel reprezentujący interes zatrudniającego. Przyznanie uprawnienia wyboru, który pracownik będzie dalej zatrudniony, a którego stosunek pracy ustanie,

przybliża się do wzorca zwanego rozwiązaniem umowy o pracę. Przepis art. 67 k.p. zbudowano na założeniu, że wygaśnięcie umowy o pracę nie generuje skutku w postaci nierównego traktowania lub dyskryminacji. Ponieważ przypadek „wygaśnięcia” został ukształtowany w sposób odbiegający od logiczno-formalnego wzorca, oznacza to, że nie można wykluczyć oceny roszczeń pracowników z art. 67 zdanie drugie k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. Ponieważ art. 51 ust. 3 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa nie przewidywał żadnych wskazówek, którymi ma kierować się pełnomocnik przy składaniu propozycji, działania tego pełnomocnika o cechach arbitralności w zakresie doboru pracowników do dalszego zatrudnienia można także ocenić jako naruszające konieczność wskazania uzasadnianych kryteriów przy wyborze pracowników do rozwiązania stosunków pracy, nazwanych w ustawie „wygaśnięciem stosunku pracy” (wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2022 r., II PSKP 111/21, Legalis nr 2849546). Gdyby ustawodawca nie sięgnął po metodologicznie wątpliwy mechanizm „wygaszania” umów o pracę, to powodowie staliby się pracownikami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z mocy prawa (na podstawie art. 23¹ § 1 k.p.; wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r., II PSKP 43/22).

Sąd Najwyższy w sytuacji objętej art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z 10 lutego 2017 r. stwierdził, że wygaśnięcie umowy o pracę zachodzi tylko wówczas, gdy następuje skutek zdarzenia prawnego innego niż czynność prawna (wyrok z 26 września 2019 r., III PK 126/18, także wyrok z 10 grudnia 2019 r., II PK 129/18). Wyroki te nie obejmowały wygaśnięcia stosunków pracy pracowników, którzy złożyli oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych im warunków zatrudnienia, czyli sytuacji objętej art. 51 ust. 7 pkt 1 ustawy. Ta druga sytuacja wystąpiła w sprawie objętej wyrokiem Sądu Najwyższego z 15 listopada 2022 r. (II PSKP 51/22, Legalis nr 2924698), w którym chronologicznie Sąd powszechny przyznał pracownikom odszkodowania, a Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną pozwanego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W tej sprawie skarżący zarzuca, że brak prawa do odszkodowania ma wynikać z zaproponowania pracownikom dalszego zatrudnienia.

Istotne tutaj jest to, że mocą ustawy szczególnej z 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa prawodawca nie mógł całkowicie wyłączyć standardów ochronnych pracowników z zakresu prawa

pracy zawartych w k.p. Uzasadniona względami ekonomicznymi potrzeba reorganizacji czy reformy administracji publicznej może uzasadniać wprowadzanie regulacji szczególnych, jednak czynić tego nie może z pominięciem podstawowych standardów ochrony stosunku pracy powoda. Stosowanie warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy nie może być nadużywane (wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2022 r., I PSKP 69/21, Legalis nr 2715038). W odniesieniu do pracowników, którzy nie otrzymali propozycji zatrudnienia w ramach omawianej restrukturyzacji, wygaśnięcie stosunku pracy nie może być dowolnie – na niekorzyść pracownika – interpretowane. W systemie prawa pracy wygaśnięcie zatrudnienia wynika ze ściśle określonego zdarzenia prawnego. W tym przypadku w miejsce Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych „weszły” Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (art. 46 ustawy z 10 lutego 2017 r., postanowienie Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., II PSK 125/21, Legalis nr 2734682).

Relacje prawa pracy do ustawodawstwa szczególnego regulującego tożsamą materię są niejednolicie interpretowane, niejednokrotnie z pominięciem istoty i celu regulacji. Wątpliwa może być ocena Sądu Okręgowego, że „przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 23¹ k.p. jest art. 51 ustawy wprowadzającej ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa...”, bowiem w powołanym przez Sąd postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r. (II PK 187/18, Legalis nr 1971918) sytuacja była inna i wskazane stwierdzenie nie zostało przypisane do ciągłości zatrudnienia, a tylko do przywrócenia do pracy u kolejnego pracodawcy po rozwiązaniu stosunku pracy. Jednak w dalszej części rozważań opartych na gruntownym zestawieniu w zaskarżonym wyroku orzecznictwa oraz doktrynalnej analizy prawa, nie musi być wysoce wątpliwe stwierdzenie Sądu odwoławczego, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa należy uznać, za przedsiębiorstwo publiczne prowadzące działalność gospodarczą, zgodnie z wymogami prawa unijnego tj. transponowanej do prawa polskiego dyrektywy 2001/23/WE. Nadto ocena, czy nastąpiło przejście części zakładu pracy na nowego pracodawcę, wymaga ustalenia, czy przejmowana część zakładu pracy zachowała tożsamość, a w szczególności - zależnie od tego, czy działanie jednostki gospodarczej opiera się głównie na pracy ludzkiej, czy na składnikach majątkowych - konieczne jest ustalenie, czy nowy usługodawca przejął

decydującą o jej zachowaniu część pracowników lub majątku przejmowanej jednostki (wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2023 r., I USKP 145/21, Legalis nr 2922386).

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest państwową osobą prawną, podmiotem prawnie odrębnym od Skarbu Państwa i jednocześnie agencją wykonawczą w świetle ustawy o finansach publicznych, wykonuje określone zadania w sferze majątkowej, nieograniczonej do funkcji zarządczej. W sprawie przedmiotem sporu nie była ciągłość zatrudnienia jako obowiązek kolejnego pracodawcy, czyli podmiotu przejmującego zadania od poprzedniego pracodawcy (art. 23¹ k.p.), ani żądanie przywrócenia do pracy. Spór dotyczy odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy. Reguły dotyczące kwestii odszkodowania wyklada się spójnie z zastrzeżeniem uwzględnienia perspektywy indywidualnych roszczeń pracowników. Wyrok Sądu odpowiada prawu, gdyż doszło do naruszenia art. 11 k.p. a contrario, art. 22 k.p. w związku z art. 30 k.p., art. 67 k.p. w związku z art. 63 k.p. i art. 56 § 1 k.p. i te przepisy stanowią też podstawę odszkodowania. Ustawa z 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa nie zamyka wykładni, bowiem kodeks pracy jest nadal ustawą równoległą i podstawową.

Zaproponowanie pracownikowi zatrudnienia, którego stosunek pracy ma wygasnąć obligatoryjnie, gdy odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia, nie oznacza, że dochodzi do rozwiązania umowy o pracę niezgodnie z prawem pracy. Nie decyduje o stanowionych standardach samo ustawowe wygaśnięcie stosunku pracy, bo w tym układzie stanowi tylko część dwuelementowego rozwiązania, aplikowanego jeszcze przed ustaniem zatrudnienia. Chodzi o to, że zanim doszło do ustania zatrudnienia powoda J. L., to schemat był taki, że ustawa szczególna zmodyfikowała (*ex lege*) sytuację zatrudnionego w ten sposób, że wprowadziła do stosunku pracy jego wygaśnięcie, co samo w sobie może powodować, że stosunek pracy zostaje ograniczony wygaśnięciem zatrudnienia. Z drugiej strony jedyne rozwiązanie, jakie pracownikowi przysługuje, to przyjęcie propozycji dalszego zatrudnienia na warunkach proponowanych w ofercie dalszej pracy. Powinno się spójnie podchodzić do tych dwóch elementów, czyli wygaśnięcia stosunku pracy i oferty zatrudnienia. Pozostawiony pracownikowi wybór był silnie uwarunkowany wygaśnięciem stosunku

pracy (O związku racjonalności i słuszności dyskursu argumentacyjnego J. Stelmach, Kodeks argumentacyjny dla prawników, Kraków 2003, s. 16 i n.).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie dostrzega brak przejrzystości określonych wymogów informacyjnych, które mogłyby mieć wpływ na wybory pracownicze. Po stronie pracownika istnieje deficyt informacyjny co do warunków przyszłego zatrudnienia. Dopiero wskazanie kryteriów doboru pracownika do zwolnienia, jako uzupełnienie ogólnie określonej przyczyny rozwiązania stosunku pracy w postaci zmian organizacyjnych, uwidacznia cały kontekst sytuacyjny, w jakim doszło do zwolnienia powoda J. L. i pozwala temu pracownikowi zorientować się, dlaczego to jemu złożono tej treści oświadczenie woli, oraz podjąć próbę podważenia zasadności dokonanego przez pracodawcę rozwiązania stosunku pracy. Skoro wybór pracownika, z którym umowa o pracę miała być kontynuowana w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, nie został obwarowany żadnym obiektywnym kryterium, to nie może być mowy o efektywnym zapewnieniu równego traktowania i niedyskryminacji (wyrok Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2021 r., II PSKP 2/21, Legalis nr 2526913). Brak transparentnych kryteriów doboru pracowników, którym złożono propozycję dalszej pracy, prowadzi do różnych konsekwencji, w tym m.in. do uświadomienia osobistej sytuacji z punktu widzenia zasady równości (wyrok Sądu Najwyższego z 3 listopada 2010 r., I PK 93/10, Legalis nr 414124), potrzeby porównania z innymi pracownikami i konieczności dokonania wyboru przez pracodawcę pracowników, z którymi zostanie zakończony stosunek pracy.

W takim układzie dwóch elementów dochodzi do istotnej zmiany prawnej sytuacji pracownika co do możliwości decydowania o swoim dalszym zatrudnieniu. Powyższa sfera jest znacznie ograniczona, jeśli odniesie się ją do sytuacji pierwotnej, czyli poprzedzającej zamierzoną modyfikację (art. 51 ust. 7 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa), bowiem pracownik mógł decydować o swoim zatrudnieniu lub jego zmianie w sposób przewidziany w k.p. i tego samego mógł oczekiwać od pracodawcy, czyli przykładowo wypowiedzenia definitywnego albo wypowiedzenia zmieniającego, z prawem do kontroli zasadności wypowiedzenia i przepisów o wypowiedzeniu (nawet w przypadku przejęcia dotychczasowego pracodawcy pewne jest to, że zmiana

pracodawcy sama w sobie nie jest podstawą wypowiedzenia umowy o pracę – art. 23¹ § 6 k.p.).

W przyjętym w ustawie rozwiązaniu stosunek pracy wygasał 31 sierpnia 2017 r. (art. 51 ust. 7), gdy pracownik nie otrzymał propozycji pracy i wygasał też, gdy pracownik odmówił przyjęcia propozycji pracy. Tę drugą sytuację należy ujmować wszechstronnie (holistycznie), czyli jako część rozwiązania przyjętego przez prawodawcę, a pozwalającego na swobodę decydowania o dalszym zatrudnieniu pracownika w kolejnym podmiocie, w tym w zakresie treści oferty zatrudnienia. Przy takim rozwiązaniu pracownik mógł negatywnie oceniać samą ofertę jako mniej korzystną niż warunki dotychczasowego zatrudnienia, a także sam sposób ofertowej zmiany zatrudniania. Chodzi o to, że ofertowy tryb zawarcia umowy właściwy jest dla zobowiązań prawa cywilnego. Inną naturę ma już istniejąca umowa o pracę, bo nie stosuje się prawa cywilnego w sprawach uregulowanych w prawie pracy (art. 300 k.p.; W. Sanetra, Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kodeks pracy i jego wykładnię (w:) *Czterdzieści lat kodeksu pracy*, red. Z. Góralski, M. A. Mielczarek, Warszawa 2015, pkt 19).

Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że zasadne jest modelowanie rozwoju prawa w drodze jego wykładni orzeczniczej i wykorzystania dorobku nauki, a nie przez częste zmiany normatywne. Z tego punktu widzenia powinnością Sądu jest wypracowanie klarownych mechanizmów zapobiegających nadmiernej uznaniowości pracodawcy przy dokonywaniu rozwiązań stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wśród ogólnych dyrektyw sformułowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego, odwołując się do przedmiotowej sprawy, należy uznać, że w oświadczeniu pełnomocnika (zastępującego pracodawcę) o „wygaśnięciu” umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z powodu zmian organizacyjnych, powodujących zmniejszenie zatrudnienia, powinny być wskazane przyczyny zakwalifikowania pracownika do zwolnienia z pracy, chyba że jest ona oczywista lub znana pracownikowi, co wpływa też na ocenę postulatu konkretności przyczyny rozwiązania stosunku pracy. W myśl art. 30 § 4 k.p. w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy. Zawarta w regulacji o

Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa konstrukcja wygaśnięcia umowy ma cechy zbliżające ją do rozwiązania stosunku pracy, czego konsekwencją powinno być przestrzeganie mechanizmów ochronnych pracownika. Niedoskonałość przedmiotowej regulacji czyni niezbędnym sięganie do standardu konstytucyjnego. Działanie to wymaga jednak pewnego samoograniczenia, ponieważ nie stanowi instrumentu zmiany ról w systemie podziału władzy, ale ma zapewnić przede wszystkim większą adaptacyjność prawa do zmieniającej się rzeczywistości (M. Safjan, II. Wykładnia prokonstytucyjna jako czynnik ewolucji prawa i zmiany sądowej wykładni prawa (w:) *Ius et Ratio. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Skowrońskiej-Bocian*, red. W. Borysiak, A. Gołaszewska, M. Olechowski, J. Wierciński, Warszawa 2022, rozdział 1.II). Zabieg wykładni prokonstytucyjnej prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostaje reguła konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna sprzyjająca interpretacji ustawy zgodnie z Konstytucją. W omawianym obszarze dotyczy to m.in. wymogu równego traktowania pracowników byłych Agencji przez pełnomocnika Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Sąd Najwyższy wielokrotnie oceniał skutki prawne zastosowania wobec byłych pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych art. 51 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, wytyczając tym samym linię orzeczniczą (również w postanowieniach o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, np. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 2022 r., I USK 391/21). Sugestia zawarta we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej, jakoby stanowisko Sądu Najwyższego dotyczące stosowania „instrumentu warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy”, jak nazywa go skarżący, uległo dezaktualizacji, czy też, że Sąd Okręgowy zbyt daleko posunął się w interpretacji wyroków Sądu Najwyższego, jest nietrafna. Wypada też podkreślić, że lektura pisemnych motywów zaskarżonego wyroku jednoznacznie wskazuje na przyjęcie przez Sąd II instancji takiego właśnie kierunku wykładni Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz uwzględnienie go w ramach oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego, z którego wynikało, że pracodawca w żaden sposób nie ujawnił powodowi kryteriów selekcyjnych, którymi kierował się w związku z przedstawieniem propozycji dalszego zatrudnienia. Prawidła te nie zostały

zresztą w ogóle określone. Sąd Najwyższy doszedł zatem do przekonania, że skarżący nie wykazał podstaw w skardze kasacyjnej do merytorycznego rozpoznania zgodnie z zakreślonym umotywowaniem.

Przed ustawowym wygaśnięciem zatrudnienia nie uległa jeszcze zmianie treść stosunku zatrudnienia powoda J.L., czyli ukształtowana kodeksem pracy, stąd nie zostały zniesione pracownicze formy i podstawy zmiany czy modyfikacji dotychczasowego zatrudnienia. Natomiast wprowadzona i aplikowana w tym czasie oferta kolejnego zatrudnienia znacznie umniejszyła pozycję podmiotową pracownika, ze względu na tryb ofertowy (nawet nienegocjacyjny), który jest właściwy dla zwykłych stosunków prawa zobowiązaniowego, jako że przy braku zgody pracownika nie dochodzi do zmiany zatrudnienia (art. 11 k.p., art. 30 § 1 pkt 1 k.p.). Brak było przy tym swobody umów, stanowiącej podstawę relacji cywilnoprawnej (art. 353¹ k.c.), gdyż w tym przypadku decyzja pracownika była faktycznie zależna od szczególnego zastrzeżenia, że w przypadku odmowy oferty dojdzie do wygaśnięcia stosunku pracy. Takie ukształtowanie położenia pracownika przed podjęciem decyzji o przyjęciu oferty zatrudnienia było zatem w kolizji z art. 11 k.p. w związku z art. 30 k.p. i dlatego taka kompozycja sytuacji pracownika była sprzeczna z podstawowymi regulacjami prawa pracy. Częścią tego ukształtowania sytuacji pracownika było wygaśnięcie stosunku pracy, które samo w sobie było nieodpowiednie, gdyż jak wskazano, wygaśnięcie w prawie pracy jest następstwem zdarzeń prawnych lub sytuacji faktycznych ściśle określonych, a więc nie wynika z czynności prawnych, czyli z propozycji dalszego zatrudnienia i jej odmowy przez pracownika.

Innymi słowy, wprowadzenie dwuelementowego rozwiązania stanowiło całkowite przemodelowanie treści stosunku pracy, który jeszcze nie ustał. Sedno negatywnej oceny tego dwuelementowego rozwiązania, opartego na wygaśnięciu stosunku pracy i ofercie pracy, którą pracownik mógł tylko przyjąć, aby nie doszło do wygaśnięcia stosunku pracy, wynika właśnie z wyparcia dotychczasowej treści stosunku pracy, który jeszcze nie ustał i zastąpienia jej rozwiązaniem, które pogarszało ustawowo sytuację podmiotową powoda J.L. w relacji do podmiotu zatrudniającego. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że o ustaniu zatrudnienia nie decydowało wygaśnięcie, bo samo w sobie nie było samodzielne i adekwatne (które nie jest zależne od zaproponowania albo niezaproponowania dalszej pracy),

ponieważ o ustaniu zatrudnienia pracownika decydowała tylko oferta nowego zatrudnienia, która z podanych przyczyn była w kolizji z regulacjami prawa pracy i sama w sobie nie musiała być przyjęta, skoro przyjęcie oferty było silnie uwarunkowane sytuacją szczególną (zakwestionowaną w przypadku pracowników, którym nie zaproponowano zatrudnienia), czyli wygaśnięciem stosunku pracy (wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2023 r., II PSKP 12/22, LEX nr 3526771).

W związku z faktem licznych, normatywnych przekształceń podmiotowych w praktyce, z zachowaniem sukcesji uniwersalnej, mamy do czynienia z szerszym kontekstem skutków przekształceń dla pracowników objętych redukcją. Zbliżoną argumentacją Sąd Najwyższy posługuje się konsekwentnie w wielu orzeczeniach, interpretując art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, który w sposób zbieżny do art. 51 ust. 7 pkt 3 przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z dnia 10 lutego 2017 r., przewiduje wygaśnięcia stosunków pracy *ex lege* pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia. Przykładowo Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lipca 2020 r., I PK 31/19 dokonał wyczerpującej wykładni tego przepisu, uzupełnionej dodatkowo obszernym rysem historycznym. W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał, że przyjęta przez ustawodawcę w art. 170 ustawy wprowadzającej Krajową Administrację Skarbową specyficzna konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy odbiega w istotny sposób od przyjmowanej powszechnie i ograniczającej się wyłącznie do przypadków, w których ten rodzaj ustania stosunku pracy nie następuje wskutek czynności prawnej stron tego stosunku (wówczas dochodzi do rozwiązania stosunku pracy), lecz stanowi konsekwencję zdarzeń prawnych spowodowanych czynnikami zewnętrznymi, czynnościami faktycznymi, upływem czasu etc. W analizowanym przypadku wygaśnięcie stosunku pracy następowało wprawdzie po upływie określonego czasu (z dniem 31 maja 2017 r.), jednakże pozostawało w ścisłym związku z brakiem propozycji dalszego zatrudnienia, które bez wątplenia było uzależnione wyłącznie od woli pracodawcy, wobec czego stanowiło jego konsekwencję. Co więcej, dotyczyło tylko tych pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia. To brak propozycji kontynuacji zatrudnienia, a nie upływ czasu stanowił właściwą przyczynę wygaśnięcia stosunku pracy. Można zatem określić takie wygaśnięcie stosunku

pracy jako skutek zaniechania, które przecież także jest wyrazem woli uprawnionego podmiotu (wyrok Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2023 r., II PSKP 72/22, Legalis nr 2967177). To zaś z całą pewnością upodabnia je do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracownika (zwłaszcza organizacyjnych powodujących konieczność zmniejszenia zatrudnienia) i tym bardziej karze oceniać przez pryzmat kryteriów, które zadecydowały o tym, że jedni pracownicy otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie dostali (uzasadnienia Sądu Najwyższego m.in. w wyrokach: z dnia 11 marca 2015 r., III PK 115/14, 19 stycznia 2016 r., I PK 72/15). Trudno byłoby tutaj pominąć kwestie związane ze stosowaną techniką prawodawczą. Problemy interpretacyjne dotyczą samego pojęcia „wygaszania” stosunku pracy. Uzasadnione pozostaje rozważanie, czy wygaśnięcie stosunku pracy nie stanowi zakamuflowanego rozwiązania umowy o pracę (na temat warunków wygaszania stosunku pracy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK Seria A 2011, nr 6, poz. 54), a odwołanie powoda J.L., notabene z tak bogatym doświadczeniem zawodowym, nastąpiło bez wymaganej formy i uzasadnienia. Mając na uwadze powyższe, niezbędne może okazać się odejście od wykładni językowej wygaśnięcia umowy, jeżeli brzmienie przepisu zawierającego to pojęcie prowadziło do niesprawiedliwych bądź irracjonalnych konsekwencji (M. Smolak, Uzasadnianie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej, Warszawa 2003, s. 34 i n.).

Skarżący pozwany – podsumowując – wysnuł nieprawidłowy wniosek, iż Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 23¹ § 5 k.p. i wyłączają jego zastosowanie w sprawach dotyczących byłych pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych, którzy w dniu 31 sierpnia 2017 r. zatrudnieni byli w Agencji Nieruchomości Rolnych na podstawie powołania, zupełnie pomijając przy tym zagadnienie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, inaczej zwane także transferem przedsiębiorstwa, uregulowane w analizowanej Dyrektywie 2001/23/WE, a potrzebę jej zastosowania słusznie podniosły Sady obu instancji. Trybunał Sprawiedliwości już w orzeczeniu wydanym 7 lutego 1985 r. (w sprawie C-19/83, *Wendelboe*) stwierdził, że dyrektywa o ochronie praw nabytych przez pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy objętym transferem zmierza tak daleko, jak to jest prawnie możliwe, w celu

utrzymania w niezmienionej postaci treści stosunku pracy nawiązanego przez pracownika z pracodawcą przekazującym zakład pracy nowemu pracodawcy. Ochronny charakter przepisów komentowanej dyrektywy sprawił, że w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości podkreślono konieczność stosowania celowościowej wykładni przepisów przedmiotowych dyrektyw (A. M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, rozdział VIII, § 1, II). Styl dyskursywno-argumentacyjny uzasadnienia Sądu wraz z przytoczeniem stosownego orzecznictwa prowadzi więc wyraźniej do wskazania poprawności procesu decyzyjnego i trafności decyzji, daje jego adresatom możliwości dotarcia do głębszych pokładów argumentacji i lepszego zrozumienia przyczyn tego rozstrzygnięcia (L. Leszczyński, 3. Kryteria pozaprawne jako argument uzasadniania decyzji stosowania prawa (w:) *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022).

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

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

[SOP]

[ał]