



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

Protokolant Edyta Jastrzębska

w sprawie z powództwa W. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Okręgowemu Inspektoratowi Służby Więziennej w Opolu

o odprawę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 24 lipca 2024 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 22 grudnia 2021 r., sygn. akt V Pa 62/21,

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala apelację,

2. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa - Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Opolu na rzecz powoda W. K. kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od ogłoszenia orzeczenia do dnia zapłaty tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym.

Halina Kiriło Bohdan Bieniek Maciej Pacuda

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu wyrokiem z dnia 16 marca 2021 r., sprostowanym następnie postanowieniem z dnia 26 lipca 2021 r., zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Opolu na rzecz powoda W. K. kwotę 40.230,40 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 29 marca 2018 r. do dnia zapłaty, umorzył postępowanie w zakresie cofniętego pozwu oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu wyrokiem z dnia 22 grudnia 2021 r., wydanym na skutek apelacji wniesionej przez pozwanego Skarb Państwa - Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu od wyroku Sądu pierwszej instancji, zmienił ten wyrok w punkcie I i III oraz oddalił powództwo.

Sąd drugiej instancji zaakceptował wszystkie zasadnicze zarzuty apelacji, ponieważ, w jego opinii, orzeczenie Sądu Rejonowego miało charakter prawotwórczy, a więc niedopuszczalny.

Sąd Okręgowy przypomniał, że w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (dalej jako ustawa o SW) nie ma przepisu, na podstawie którego powód mógłby skutecznie ubiegać się o odprawę. Powód został zwolniony ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 powołanej ustawy, to jest w związku z niewyrażeniem zgody na przeniesienie na inne stanowisko po upływie 6-cio miesięcznego okresu pozostawania do dyspozycji przełożonego po uprzednim odwołaniu ze stanowiska zastępcy dyrektora Zakładu Karnego w K.. Kolejność tych zdarzeń miała istotne znaczenie, ponieważ nie potwierdzała (przyjętej przez Sąd pierwszej instancji) tezy o zaskoczeniu powoda przebiegiem spotkania z dnia 28 marca 2018 r. Powód musiał zdawać sobie sprawę, że podczas tego spotkania może otrzymać propozycję, którą uzna za niekorzystną, a w konsekwencji niemożliwą do przyjęcia. Złożenie podpisu pod sformułowanym wcześniej oświadczeniem świadczyło zaś o tym, że w taki właśnie sposób ocenił złożoną mu propozycję służby na stanowisku zastępcy kierownika działu penitencjarnego. Powód nie wykazał, aby jego oświadczenie woli

było dotknięte wadą, a zapis o braku prawa do odprawy w takim przypadku był niezrozumiały. Nie było zatem żadnych podstaw do przyjęcia, że podpisując to oświadczenie i nie zamieszczając w nim żadnego dodatkowego komentarza czy też zastrzeżenia, złożył tym samym oświadczenie o wystąpieniu ze służby.

Sąd Okręgowy podniósł również, że w art. 99 ustawy nie wymieniono zwolnienia ze służby w trybie art. 68 ust. 4 jako podstawy do przyznania odprawy, w związku z czym powództwo podlegało oddaleniu. Sąd ten podkreślił też, że Sądy nie mają uprawnień do samodzielnego kształtowania treści przepisu prawa, a przepis art. 99 ustawy ma czytelną treść. Dlatego zabieg dokonany przez Sąd pierwszej instancji wykraczał poza formułę wykładni.

Powód W. K. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 22 grudnia 2021 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie art. 99 w związku z art. 96 ust. 1 pkt 2 i w związku z art. 68 ust. 4 ustawy o SW, polegające na bezpodstawnym przyjęciu w okolicznościach, w których powód został zwolniony ze służby, że powodowi nie należy się odprawa w związku ze zwolnieniem ze służby. Odmowę przyznania odprawy argumentowano - zdaniem skarżącego wadliwie - tym, że powód nie został zwolniony na podstawie pisemnego zgłoszenia wystąpienia ze służby, gdy tymczasem złożone przez powoda na piśmie jednoznaczne oświadczenie o niewyrażeniu przez niego zgody na przeniesienie w związku z odwołaniem z zajmowanego stanowiska, stanowiło jednocześnie pisemne zgłoszenie wystąpienia ze służby, a tym samym - wbrew argumentacji strony przeciwnej oraz wbrew stanowisku Sądu Okręgowego - w takich okolicznościach powodowi należało wypłacić stosowną odprawę pieniężną na podstawie powołanych przepisów prawa materialnego.

Powołując się na tak sformułowany zarzut kasacyjny, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Opolu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez oddalenie apelacji Skarbu Państwa - Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Opolu od wyroku Sądu Rejonowego w Opolu z dnia 16 marca 2021 r. i zasądzenie od pozwanego na

rzecz skarżącego kosztów postępowania apelacyjnego i postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest uzasadniona w stopniu powodującym uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie orzeczenia reformatoryjnego.

Zaskarżony wyrok jest oparty na założeniu, zgodnie z którym zwolnienie funkcjonariusza Służby Więziennej ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 ustawy o SW, to jest w związku z niewyrażeniem zgody na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe, nie uprawnia tego funkcjonariusza do otrzymania odprawy pieniężnej, ponieważ art. 99 powołanej ustawy regulujący to uprawnienie nie wymienia takiej podstawy prawnej zwolnienia ze służby.

Zdaniem Sądu Najwyższego, założenie to należy jednak ocenić krytycznie. Jest ono bowiem konsekwencją posłużenia się wyłącznie literalną wykładnią treści art. 99 ustawy o SW, który (w brzmieniu adekwatnym w okolicznościach sprawy) faktycznie prawo funkcjonariusza w służbie stałej do odprawy pieniężnej wiązał wyłącznie ze zwolnieniem ze służby na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 oraz z wygaśnięciem stosunku służbowego na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy. *Prima facie* mogłoby się więc zdawać, że funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 (a taka była podstawa zwolnienia skarżącego ze służby) prawo do odprawy nie będzie przysługiwać. Tymczasem poprzestanie na wykorzystaniu tylko gramatycznych reguł wykładni art. 99 należy uznać za wysoce niewystarczające, zwłaszcza że nie zyskuje ono wsparcia w wykładni systemowej oraz funkcjonalnej tego przepisu, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

Sąd Najwyższy uznaje, że pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, iż kwestię zwolnienia funkcjonariusza ze służby całościowo reguluje art. 96 ustawy o SW, zgodnie z którym funkcjonariusza zwalnia się ze służby w przypadkach: 1) nieprzydatności do służby stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej albo w okresie służby kandydackiej; 2) pisemnego zgłoszenia wystąpienia ze służby (ust. 1). Można go natomiast zwolnić ze służby w przypadkach:

1) niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy; 1a) braku postępów w nauce w służbie kandydackiej; 2) powołania do innej służby państwowej; 3) osiągnięcia 30-letniego stażu służby w Służbie Więziennej; 4) likwidacji jednostki organizacyjnej lub jej reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej lub na niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe; 5) niewyrażenia zgody na przeniesienie na niższe stanowisko w przypadkach określonych w pkt 4 oraz w art. 85 ust. 2; 6) nieobecności w służbie spowodowanej chorobą, trwającej nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy, lub jeżeli nieobecność w służbie spowodowana chorobą w okresie ostatnich 2 lat wyniosła łącznie powyżej 500 dni; 7) upływu 12-miesięcznego okresu zawieszenia w czynnościach służbowych; 8) dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na badania, o których mowa w art. 111 ust. 2, lub niepoddania się im, albo w przypadku dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na obserwację w podmiocie leczniczym, w przypadku wyrażenia zgody przez funkcjonariusza, chyba że skierowanie do komisji lekarskiej nastąpiło na wniosek funkcjonariusza; 9) (uchylony); 10) gdy dalsze pozostawanie funkcjonariusza w służbie nie daje się pogodzić z dobrem służby (ust. 2). Zestawienie brzmienia tego przepisu z brzmieniem art. 99 ustawy wskazuje zatem jednoznacznie, że poza zwolnieniem funkcjonariusza, ale w okresie służby przygotowawczej albo w okresie służby kandydackiej, co jest oczywiste, jeśli zważyć, że prawo do odprawy dotyczy tylko funkcjonariusza w służbie stałej, prawa tego nie są pozbawieni nawet funkcjonariusze, w stosunku do których stwierdzono w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy, niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, w tym przeniesieni na niższe stanowisko służbowe z tej przyczyny (por. art. 96 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy), a także tacy, których dalsze pozostawanie w służbie nie daje się pogodzić z dobrem służby (art. 96 ust. 2 pkt 10 ustawy). Tymczasem przewidziane w art. 68 ust. 4 ustawy o SW zwolnienie funkcjonariusza ze służby w przypadku niewyrażenia przez niego zgody na powołanie lub przeniesienie na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego po uprzednim odwołaniu go ze stanowiska służbowego zajmowanego na podstawie powołania (możliwym w każdym

czasie na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy) i przeniesieniu do dyspozycji właściwego przełożonego na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy wcale nie musi wynikać ani z niewywiązywania się przez tego funkcjonariusza z obowiązków służbowych, ani też nie jest konsekwencją uznania, że jego dalsze pozostawanie w służbie nie daje się pogodzić z dobrem służby, lecz może być podyktowane na przykład szczególnymi potrzebami służby zupełnie niezależnymi od postawy funkcjonariusza i sposobu wywiązywania się przez niego z obowiązków służbowych. Omawiana sytuacja musi więc budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, skoro ustawodawca, gwarantując prawo do odprawy dla funkcjonariusza zwolnionego ze służby także z przyczyn ewidentnie leżących po stronie tego funkcjonariusza, nawet zawinionych przez niego, równocześnie nie przewidział takiego prawa dla funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 ustawy o SW. Co więcej, określając zbiorczo przesłanki zwolnienia funkcjonariusza ze służby w art. 96 tej ustawy, równocześnie zdecydował się na odrębną (wyjątkową) regulację, która powodowałaby ten sam skutek (zwolnienie ze służby), ale już bez prawa do odprawy.

W omawianej sytuacji możliwe jest zatem przyjęcie dwóch kierunków wykładni art. 99 ustawy o SW. Pierwszy kierunek, według którego mamy do czynienia z (celowym) zaniechaniem ustawodawczym i w związku z tym brakiem podstawy prawnej do nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza Służby Więziennej, którego stosunek służbowy ustał w następstwie zwolnienia ze służby w związku z niewyrażeniem zgody na powołanie albo przeniesienie na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego. Wykładnię tę może zaś ewentualnie uzasadniać argumentacja, zgodnie z którą prawo do tej odprawy nie ma powszechnego charakteru a sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest „lepszą” od sytuacji funkcjonariuszy wymienionych w art. 96 ustawy o SW o tyle, że (co zostało podniesione w odpowiedzi na skargę kasacyjną) choć nie ma on prawa do odprawy, to jednak – pozostając do dyspozycji przełożonego – otrzymuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne w wysokości przysługującej mu na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z którego został odwołany. Drugi kierunek wykładni polega na przyjęciu wystąpienia pominięcia prawodawczego, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii mających znaczenie z perspektywy

koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych. Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być natomiast „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu. Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23, OSNP 2024 nr 7, poz. 69 i powołane tam orzecznictwo, w tym między innymi wyroki: z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, LEX nr 3341009; z dnia 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 OSNP 2024 nr 1, poz. 3 i z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9 poz. 98 oraz poglądy doktryny). Sąd Najwyższy dostrzega przy tym, że - z przyczyn wcześniej opisanych – sytuacja funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 64 ust. 4, mimo że zwolnienie to nie stanowi efektu negatywnej oceny sposobu pełnienia przez niego służby, lecz jest wyłącznie konsekwencją niewyrażenia zgody na powołanie lub przeniesienie na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego, nie jest wcale lepsza od sytuacji, w której znajduje się funkcjonariusz zwalniany ze służby na skutek spełnienia się jednej z przesłanek określonych w art. 96 ustawy o SW, a zwłaszcza w 96 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 10 tej ustawy. I taki funkcjonariusz zachowuje bowiem do czasu zwolnienia ze służby dotychczasowe uposażenie oraz prawo do innych świadczeń pieniężnych przysługujących mu na stanowisku zajmowanym przez zwolnieniem. Przeciwnie, jest ewidentnie gorsza od sytuacji funkcjonariusza zwalnianego ze służby na podstawie art. 96 już choćby z uwagi na brak prawa do odprawy. Nie mówiąc już o tym, że - co wcześniej zostało podniesione – przynajmniej w przypadkach określonych w art. 96 ust. 2 pkt 1 i 10 prawo do odprawy zachowują funkcjonariusze, których zwolnienie ze służby jest związane z niewywiązywaniem się przez nich z obowiązków służbowych lub niedającym się pogodzić z dobrem służby ich dalszym pozostawaniem w tej służbie. Wypada natomiast podkreślić, że sytuacja funkcjonariusza zwalnianego ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 ustawy o SW nie może być gorsza od sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy ustał na podstawie art. 96 tej ustawy, skoro obaj ci funkcjonariusze wskutek zwolnienia ze służby tracą swój status

funkcjonariusza Służby Więziennej oraz związane z nim uprawnienia. Ich sytuacja faktyczna jest więc co najmniej tożsama.

Zdaniem Sądu Najwyższego, podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy także w przypadku zwolnienia funkcjonariusz ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 ustawy o SW wynika zatem z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniającej konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika też niewątpliwie z uwzględnienia zasady równości w zakresie ochrony praw majątkowych ustanowionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, uznanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego za podstawę uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227). Wymaga bowiem podkreślenia, że odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2015 r., I PK 1/15, LEX nr 1959540), co jest dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty także funkcjonariuszowi, który w sposób niezawiniony i w istocie wbrew swojej woli służbę tę kończy, gdyż jego zwolnienie ze służby jest wyłącznie konsekwencją nieprzyjęcia zaproponowanych mu mniej korzystnych warunków służby na niższym stanowisku. Z przyczyn wyżej przytoczonych w pełni uzasadnione jest więc odstępianie od rezultatów wykładni gramatycznej art. 99 ustawy o SW. Taka możliwość wynika ponadto z analizy orzeczeń Sądu Najwyższego, w których trafnie podkreśla się, że odejście od wyników wykładni językowej jest uzasadnione wtedy, gdy prowadzi ona do absurdu albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji lub gdy zachodzi sprzeczność jej wyników z podstawowymi założeniami systemu prawnego albo niemożność jej akceptacji ze względów moralnych lub społecznych (por. np. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005 Nr 3, poz. 42, uchwały Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005 Nr 9, poz. 74 i z 23 maja 2012 r., OSNC 2012 Nr 10, poz. 118 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 137, z 18 stycznia 2008 r., V CSK 351/07, OSNC 2009 Nr 3, poz. 44 lub z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999

Nr 1, poz. 7). Choć więc ustawodawca nie dostrzegł wprowadzić wskazanych powyżej skutków niewyrażenia przez funkcjonariusza zgody na powołanie go albo przeniesienie na stanowisko niższe od dotychczas zajmowanego, by przewidzieć *expressis verbis* prawo do odprawy w takiej sytuacji, to nie oznacza to jednak, że prawo takie nie przysługuje. Jest to bowiem przypadek, w którym pewna luka legislacyjna może zostać wypełniona przez sięgnięcie do innych (niż językowa) metod wykładni, a w takim przypadku zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia celowościowa przepisów ustawy o SW, uwzględniająca art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, pozwalają na przyjęcie, że przewidziana w art. 99 ustawy o SW odprawa przysługuje również funkcjonariuszowi Służby Więziennej zwolnionemu ze służby na podstawie art. 68 ust. 4 tej ustawy.

Końcowo Sąd Najwyższy zauważa i to, że ustawodawca dostrzegł opisane wyżej pominięcie prawodawcze i ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1933) nadał art. 99 nowe brzmienie, wskazując w ust. 1 tego przepisu, że funkcjonariusz w służbie stałej zwolniony ze służby na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 1-8 i 10, a także art. 68 ust. 4 oraz funkcjonariusz w służbie stałej, którego stosunek służbowy wygasł na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1, otrzymuje odprawę. W świetle zaprezentowanej wyżej argumentacji zmiany tej nie można zaś traktować inaczej, jak tylko doprecyzowanie art. 99 ustawy przez objęcie prawem do odprawy wszystkich funkcjonariuszy zwalnianych ze służby, a w związku z tym usunięcie występującego wcześniej pominięcia prawodawczego.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz biorąc pod uwagę, że podstawa naruszenia prawa materialnego rozpoznawanej skargi kasacyjnej okazała się w pełni uzasadniona i uwzględniając sformułowany w tej skardze wniosek skarżącego, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., a w odniesieniu do kosztów zastępstwa procesowego na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 1 i 4 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a!]

