

Słowo wstępu

Prezentowane pismo *Administracja Socjalna* ma w swoim zamierzeniu stanowić miejsce wymiany poglądów w dziedzinie współczesnych problemów prawa administracyjnego, prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, nie wyłączając styku tych dziedzin, obejmujących prawo socjalne i prawo zabezpieczenia społecznego; jest pismem o charakterze prawniczym. Adresowane jest do osób zainteresowanych, stosujących prawo w ramach zawodów urzędniczych oraz zawodów adwokata i radcy prawnego - w strukturach szeroko rozumianej administracji publicznej, jak i do obywateli, w tym mieszkańców wspólnot samorządowych. Zamieszczane na łamach pisma stanowiska i postulaty będą miały, wedle założeń, postać:

artykułów, opinii prawnych, głos do orzeczeń sądowych oraz do rozstrzygnięć organów administracji publicznej, komunikatów o treści obowiązującego prawa lub założeń ustawodawczych, informacji, a także komentarzy do przepisów prawa.

W aktualnym, pierwszym numerze, poruszone zostały zagadnienia związane z zasadami wliczania okresów pracy w gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy w drodze zaświadczenia wójta. Została zaprezentowana również glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego na fali głośnych masowych zwolnień ze Służby Celno-Skarbowej w ramach reformy przeprowadzonej przez ustawodawcę dwa lata temu.

*prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko,
radca prawny*

Uprawnienia pracownicze uzależnione od wymiaru pracy w gospodarstwie rolnym

Przepisy art. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy przewidują mechanizm wliczania do okresu zatrudnienia okresów pracy w gospodarstwie rolnym. Istota tego mechanizmu sprowadza się do zadziałania fikcji prawnej, traktowania pracownika jako osobę o dłuższym niż realnie przepracowany stażu pracowniczym. Zgodnie z art. 1 ust. 1 zd. wstępne ustawy o wliczaniu okresów pracy, ilekroć przepisy prawa lub postanowienia układu zbiorowego pracy albo porozumienia w sprawie zakładowego systemu wynagradzania przewidują wliczanie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, okresów zatrudnienia w innych zakładach

pracy, do stażu tego wlicza się pracownikowi także wymienione w pkt 1-3 okresy pracy w gospodarstwie rolnym, własnym, współmałżonka, rodziców albo teściów, względnie pracy w charakterze domownika rolnika.

Na uwagę zasługuje kwestia ustalenia, jakie to uprawnienia pracownicze spełniają ww. warunki aby być uzyskiwanymi z powołaniem się na staż pracy w gospodarstwie rolnym. Warto przywołać regulacje wskazujące, że staż zatrudnienia powiększony o staż pracy w gospodarstwie rolnym, który będzie podlegał reżimowi wydłużania w trybie przewidzianym w ustawie o wliczaniu okresów pracy. Reguły te respektuje art. 154¹ k.p. w zakresie prawa do urlopu wypoczynkowego.

Regulacja ta ma taki walor, że do okresów zatrudnienia, od których zależy nabycie prawa do urlopu, o jakich mowa: a) w art. 153 § 1 i 2 k.p. (tzn. do okresu roku gwarantującego prawo do pełnego urlopu oraz do okresów miesiąca lub jego wielokrotności gwarantującego prawo do kolejnych 1/12 części rocznego wymiaru urlopu) oraz b) w art. 154 § 1 k.p. (tzn. do kresu 10-letniego, generującego prawo do żądania zwiększenia wymiaru urlopu rocznego z 20 do 26 dni), zalicza się wykazany w przepisany trybie okres wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Również prawo do urlopu wychowawczego może być kształtowane okresem pracy w gospodarstwie.

Zgodnie z art. 186 § 1 k.p., pracownik zatrudniony co najmniej 6 miesięcy ma prawo do urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (zd. pierwsze). Do sześciomiesięcznego okresu zatrudnienia wlicza się poprzednie okresy zatrudnienia (zd. drugie). Regulacja ta spełnia wszystkie wymogi stawiane przez art. 1 ust. 1 u.w.p. gdyż konstruuje prawo podmiotowe (roszczenie o urlop wychowawczy), do którego przesłanką nabycia jest wypracowanie co najmniej 6-miesięcznego okresu zatrudnienia; równocześnie wskazuje, że w wypadku gdy okres ten okaże się zbyt krótki do nabycia uprawnienia, tak samo jak okres zatrudnienia będą mogły być traktowane <<poprzednie okresy zatrudnienia>>, a więc tak okresy zatrudnienia u tego pracodawcy ale już zakończone, jak i okresy zatrudnienia u innego pracodawcy. Ta ostatnia konstrukcja została wprost przewidziana w art. 1 ust. 1 u.w.p. i pozwala przez taki okres <<zatrudnienia w innym zakładzie pracy>> traktować okres wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym na zasadach określonych w u.w.p.

Do tych uprawnień należy też nagroda jubileuszowa i dodatek za wieloletnią pracę. Warunkiem skorzystania z takiej nagrody jest legitymowanie się co najmniej 20-letnim okresem pracy. Nagroda po raz kolejny przysługuje po upływie kolejnych 5 lat pracy, aż do upływu terminu 45 lat pracy. Np. w art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.), postanowiono, że do okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Wspomniany dodatek (typowy dla sfery budżetowej), występuje m.in. w art. 90 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, gdzie powiada się, że do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Katalog takich uprawnień obejmuje też odprawę emerytalną i rentową. Przepis art. 92¹ § 1 k.p. tworzący powszechne prawo pracownicze do odprawy nie tworzy odmian tego świadczenie co do wysokości. Zgodnie z nim, pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Niektóre jednak unormowania szczególne idą dalej na korzyść pracownika i wprowadzają wyższą wartość odprawy pieniężnej niż kodeksowe minimum obejmujące 1-krotność wynagrodzenia miesięcznego. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 38 ust. 3 u.p.s., który tworzy aż trzy dodatkowe (pozakodeksowe) warianty wysokości odprawy emerytalno-rentowej - 2-, 3- i 6-krotności wynagrodzenia, odpowiednio po 10, 15 i 20 latach pracy. Czynnnością potwierdzającą prawo do zwiększenia stażu pracowniczego o okres pracy w gospodarstwie rolnym jest zaświadczenie wójta, choć - co należy podkreślić - zakres ustaleń organu jest zbliżony do tego, jaki inkorporuje prawna forma decyzji.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*



Glosa

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 1044/18

Teza: Rozpoznając skargę na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w sprawie w przedmiocie przedstawienia funkcjonariuszowi propozycji określającej warunki dalszego pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, Wojewódzki Sąd Administracyjny obowiązany jest zobowiązać tego Dyrektora do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, nie wyłączając decyzji o stwierdzeniu wygasnięcia stosunku służbowego ze skutkiem zwolnienia ze służby.

Kluczowe znaczenie dla wyniku sprawy zakończonej wyrokiem wydanym w sprawie I OSK 1044/18 miały: art. 165 ust. 3 i 7, art. 169 ust. 4, art. 170 ust. 1 pkt 1 i art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Stosownie do art. 165 ust. 3 i 6 Przepisów wprowadzających, funkcjonariusze zatrudnieni dotychczas w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stają się z wejściem w życie p.w., z zastrzeżeniem art. 170 tej ustawy, odpowiednio pracownikami lub funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pracownikami wykonującymi zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszami pełniącymi służbę w jednostkach tej Administracji i zachowują ciągłość pracy i służby. Mechanizm zachowania służby (lub pracy, gdy funkcjonariusz zostawał pracownikiem) był jednak warunkowy i aby kontynuować służbę w przekształconym organie, wymagał zachowania trybu z art. 170 ust. 1 pkt 1 p.w., tzn. złożenia przez przełożonego służbowego lub niezłożenia, w przepisanej formie, propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby. Stąd konstrukcja art. 165 ust. 3 Przepisów wprowadzających, zastrzegająca dochowanie wymogów z art. 170 tej ustawy. Zgodnie z tym unormowaniem, stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS określonych m.in. w art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tzn. m.in. w izbach administracji skarbowej i KAS, wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te do 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Prawny

charakter aktu, jakim jest pismo w przedmiocie propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby z art. 170 ust. 1 pkt 1 p.w. określa art. 169 ust. 4 tej ustawy, który powiada, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby (zd. pierwsze). Od takiej decyzji przysługuje, w terminie 14 dni od dnia przyjęcia propozycji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (zd. drugie). Do tego wniosku, jak i całego postępowania w sprawie w przedmiocie propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, stosuje się przepisy k.p.a. (art. 169 ust. 5 p.w.), a po wyczerpaniu środków odwoławczych od decyzji służy skarga do sądu administracyjnego (art. 169 ust. 7 Przepisów wprowadzających). Nadto, art. 165 ust. 7 p.w. określa materialne warunki, które po dokonaniu oceny, mają organ prowadzić do przedstawienia propozycji dalszego pełnienia służby lub pracy lub do nieprzedstawienia takiej propozycji. Zgodnie z nim, Dyrektor KAS, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składali odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględniała posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w przepisany terminie, tzn. do 31 maja 2017 r. nie przedstawił skarżącemu funkcjonariuszowi propozycji dalszego pełnienia służby ani pracy w nowych strukturach organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., wyrokiem z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Ke 67/17 uwzględnił skargę na bezczynność zobowiązując Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do przedstawienia skarżącemu propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby, która uwzględniałaby posiadane kwalifikacje, przebieg służby i dotychczasowe miejsce zamieszkania (w terminie 14 dni od doręczenia prawomocnego wyroku), a także stwierdził, że wykazana bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. NSA, rozpoznając skargę kasacyjną Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, w całości uchylił wyrok I instancji, zaś rozpatrując skargę skarżącego co do istoty, zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do wydania decyzji <<w przedmiocie stosunku służbowego>>,

w terminie 14 dni od doręczenia wyroku II instancji, a także stwierdził, że wykazana beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Z komentowanym wyrokiem nie można się zgodzić. W ocenie NSA, rozpatrując podanie funkcjonariusza o przedstawienie mu propozycji dalszego pełnienia służby i ustalenia warunków jej pełnienia na podstawie art. 169 ust. 4 w zw. z art. 165 ust. 7 p.w., można było wydać tylko decyzję pozytywną o przedstawieniu takiej propozycji. Jeżeli organ pragnąłby podanie funkcjonariusza załatwić odmownie, to decyzja negatywna powinna przybrać postać decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia stosunku służbowego ze skutkiem zwolnienia ze służby, a jej podstawą winien być art. 170 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 170 ust. 3 p.w. NSA zaproponował też wspólną (nie wynikającą z przepisów prawa) nazwę sprawy i nazwę rodzajową decyzji ją kończącej, obejmującą obydwa tak rozumiane rozstrzygnięcia (pozytywne i negatywne), posługując się terminami: sprawa <<w przedmiocie stosunku służbowego>> oraz <<decyzja w przedmiocie stosunku służbowego>>.

Z poglądem NSA nie można się zgodzić. Przepis kompetencyjny określając co do zasady pozytywną odmianę rozstrzygnięcia i przypisując doń określone fakty prawotwórcze (jako warunki wydania decyzji pozytywnej) służy jako podstawa decyzji tak pozytywnej, jak i negatywnej, odmownej. Odmowa następuje wówczas gdy w toku postępowania organ ustali brak chociażby jednego z faktów prawotwórczych. Nieprzedstawienie propozycji kontynuacji służby wywołujące stan jurydycznego nieotrzymania przez funkcjonariusza takiej propozycji, jeżeli dla samej propozycji przewidziano formę decyzji administracyjnej, również następuje w tej samej formie, tzn. decyzji, odmownej. Norma kreująca pozytywną odmianę rozstrzygnięcia jest podstawą odmownej decyzji jeżeli warunki uwzględnienia żądania strony nie zostają spełnione zgodnie z prawem materialnym. Wydając decyzję w przedmiocie przedstawienia propozycji dalszego pełnienia służby i ustalenia warunków jej pełnienia przełożony służbowy, zawsze na podstawie tych samych przepisów art. 169 ust. 4 i art. 165 ust. 7 p.w., organ winien sprawę załatwić decyzją: pozytywną, orzekającą o przedstawieniu propozycji dalszej

służby oraz określeniu warunków, na jakich będzie pełniona (gdy warunki w postaci kwalifikacji funkcjonariusza, przebiegu jego służby oraz miejsca zamieszkania za tym przemawiają) albo negatywną, orzekającą o odmowie przedstawienia (tzn. o <<nieotrzymaniu propozycji>> w rozumieniu art. 170 ust. 1 pkt 1 p.w.) propozycji dalszego pełnienia służby i ustalenia nowych jej warunków (jeżeli wspomniane kwalifikacje, przebieg służby i ulokowanie miejsca zamieszkania nie odpowiadałyby nowej organizacji i potrzebom Służby Celno-Skarbowej). Negatywny wynik postępowania w sprawie o przedstawienie warunków kontynuacji służby prowadzi do konieczności wszczęcia innego, kolejnego postępowania, które będzie (w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem o braku podstaw ulokowania funkcjonariusza w nowej strukturze Służby) kończyła decyzja w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego ze skutkami właściwymi dla zwolnienia ze służby. Podstawa kreująca kompetencję do toczenia takiego postępowania przez przełożonego jest zupełnie inna. Podstawę decyzji w tej nowej sprawie o rozwiązanie stosunku służbowego stanowi art. 165 ust. 3 zd. drugie i art. 170 ust. 3 p.w. w zw. z art. 81 ust. 1 i 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. Badając podstawy stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego na prawach zwolnienia ze służby, przełożony służbowy nie bada już przesłanek przedstawienia propozycji kontynuacji służby (tj. kwalifikacji, przebiegu służby i miejsca zamieszkania zwalnianego funkcjonariusza). Bada tylko czy zaszła przesłanka wygaśnięcia służby wskutek reformy (a więc, czy funkcjonariusz nie był adresatem propozycji, którą by przyjął, wszystkie jedno czy legalnej, czy nielegalnej, pozytywnej, czy milczącej) oraz wskazuje jako podstawę rozwiązania stosunku służbowego formułę zwolnienia ze służby, zapewniając odpowiedni wpis w podstawie świadectwa służby. Pośrednio pogląd ten potwierdziła uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.

*prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko,
radca prawny*

Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.

Wydawca: Ośrodek Mediacji w Sprawach Karnych im. Anny Jenke w Rzeszowie, 35-312 Rzeszów, ul. Piaskowa 5/3

Redaktor naczelny: prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko

Tytuł czasopisma zarejestrowany został przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I NsRejPr 24/19 ISSN

Na adres e-mail: wojciech_maciejko@wp.pl przyjmowane są:

- zgłoszenia adresów e-mail, na jakie będą kierowane bezpłatnie kolejne numery pisma (należy wskazać: imię i nazwisko oraz nazwę instytucji);
- propozycje tematów i zagadnień, jakie zastępują na poruszenie w kolejnych wydaniach.