

Wyrok z dnia 26 czerwca 2007 r.

I PK 18/07

Urzędnikowi zatrudnionemu na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), odwołanemu ze stanowiska dyrektora izby skarbowej i przeniesionemu na stanowisko komisarza skarbowego, przysługuje wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości (art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 138 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

Przewodniczący SSN Katarzyna Gonera, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2007 r. sprawy z powództwa Wiesława Ś. przeciwko Izbie Skarbowej w B. o przywrócenie na poprzednie warunki płacy i zapłatę, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku z dnia 16 października 2006 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2006 r. Sąd Rejonowy Sąd Pracy w Białymstoku w sprawie z powództwa Wiesława Ś. przeciwko Izbie Skarbowej w B. o uznanie za bezskuteczne zmiany warunków płacy dokonanej pismem pozwanego z dnia 21 kwietnia 2006 r., o przywrócenie na poprzednie warunki umowy o pracę w zakresie wynagrodzenia sprzed 1 maja 2006 r., tj. na poziomie 8.231,95 zł oraz o zapłatę kwoty 4.970,78 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 czerwca 2006 r. tytułem wyrów-

nania wynagrodzenia za pracę, uwzględnił wszystkie roszczenia powoda. Sąd Rejonowy ustalił, że powód z dniem 1 lutego 1986 r. mianowany został na stanowisko dyrektora Izby Skarbowej w B. Na stanowisku tym powód pozostawał do dnia 27 stycznia 2006 r., z którym to dniem odwołany został z dotychczasowego stanowiska, ze wskazaniem, iż nowe warunki pracy i płacy ustalone zostaną odrębnie. W związku z odwołaniem z dotychczasowego stanowiska powód został przeniesiony na stanowisko starszego komisarza skarbowego, z zachowaniem do dnia 30 kwietnia 2006 r. wynagrodzenia miesięcznego na dotychczasowym poziomie. Pismem z dnia 21 kwietnia 2006 r. ustalono powodowi z dniem 1 maja 2006 r. nowe wynagrodzenie zasadnicze na poziomie 3.261,17 zł. Nadto Sąd pierwszej instancji ustalił, iż z dniem 29 listopada 2009 r. powód osiągnie wiek emerytalny. Sąd Rejonowy wskazał, iż zgodnie z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych można przenieść urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko, jeżeli odpowiada ono jego kwalifikacjom i jest równorzędne pod względem wynagrodzenia. Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego sprowadzającego się do stwierdzenia, iż w związku z odwołaniem z dotychczasowego stanowiska, wynagrodzenie powoda musiało być ustalone na poziomie adekwatnym do nowego stanowiska, co w praktyce oznacza jego obniżenie. Zdaniem Sądu pierwszej instancji istniała możliwość określenia wynagrodzenia powoda na zbliżonym do dotychczasowego poziomie, przy uwzględnieniu zaszeregowania powoda w górnej granicy stawek wynagrodzenia przewidzianej obowiązującymi przepisami. Nadto Sąd ten wskazał na naruszenie art. 39 k.p. wobec ustalenia, iż powodowi brakuje mniej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, uznając przy tym, iż wskazany przepis ma również zastosowanie w sytuacji wypowiedzenia jedynie warunków pracy bądź płacy i koresponduje z art. 16 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którym przewidziana została szczególna ochrona pracowników w zakresie wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy.

Apelację od powyższego wyroku wniosła pozwana Izba Skarbowa w B. zaskarżając wyrok w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, przez błędną wykładnię art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz błędną wykładnię art. 39 k.p. w związku z art. 42 k.p. i przyjęcie, że doszło do obniżenia wynagrodzenia powoda wbrew temu przepisowi. Strona pozwana argumentowała, że zachowując ciągłość zatrudnienia przeniesiono powoda na stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, a wynagrodzenie ustalono na poziomie odpowiadającym zajmowanemu stanowisku.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku: (I) zmienił zaskarżony wyrok w całości i oddalił powództwo, (II) zasądził od powoda Wiesława Ś. na rzecz pozwanej Izby Skarbowej w B. kwotę 1.350 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że odwołanie powoda z dotychczas zajmowanego stanowiska zrealizowane zostało w ramach kompetencji Ministra Finansów, na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 4b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz.1267 ze zm.) statuującego podległość dyrektora izby skarbowej właściwemu ministrowi i nie odnosiło się do podstawy nawiązania stosunku pracy powoda (mianowanie). Z chwilą bowiem odwołania ze stanowiska dyrektora izby skarbowej powód przestał być organem skarbowym, pozostając w dalszym ciągu mianowanym urzędnikiem państwowym zatrudnionym w Izbie Skarbowej w B. Dalsze decyzje dotyczące treści stosunku pracy powoda należały do pracodawcy, który w związku z odwołaniem powoda z dotychczasowego stanowiska określił nowe warunki pracy i płacy, przenosząc powoda z dniem 28 stycznia 2006 r. na stanowisko starszego komisarza skarbowego w Izbie Skarbowej w B. na podstawie art. 10 ust. 1b powołanej ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 138 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

W przedmiotowej sprawie spór dotyczył jednak nie tyle tego, jakie stanowisko zostało powodowi powierzone - a oczywiste w ocenie Sądu Okręgowego jest, iż pracodawca nie mógł powierzyć powodowi stanowiska dyrektora, bowiem powód został z tego stanowiska odwołany celem powołania na to stanowisko nowej osoby, jak również, iż w pozwanej jednostce nie ma innych stanowisk odpowiadających poziomem wynagradzania stanowisku dyrektora - co raczej kwestia obniżenia wynagrodzenia poniżej dotychczasowego poziomu. Sąd podkreślił, że przepisy o wypowiedaniu umów nie mają w sprawie zastosowania, bowiem sytuację prawną powoda wyczerpująco regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej oraz w zakresie określonym w art. 138 tej ustawy odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Instytucja przeniesienia na inne stanowisko (określona w art.10 ust. 1a, 1b i 5 tej ustawy) nie ma żadnego związku z rozwiązaniem stosunku pracy (w drodze wypowiedzenia, bez wypowiedzenia lub za porozumieniem stron), bowiem ma miejsce kontynuacja zatrudnienia bez zmiany podstawy nawiązania stosunku pracy. Powołując się na stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6

września 2005 r., I PK 52/05 (OSNP 2006 nr 13-14, poz. 2004), Sąd Okręgowy podkreślił, że z przeniesieniem na inne stanowisko wiąże się uprzednie odwołanie ze stanowiska dotychczas zajmowanego oraz ustalenie nowego zakresu obowiązków i określenie wynagrodzenia, które to czynności nie mają charakteru wypowiedzenia zmieniającego, a jedynie mają na celu ukształtowanie treści stosunku pracy po odwołaniu pracownika mianowanego z dotychczasowego stanowiska. Z tego powodu ustalenie wynagrodzenia w związku z przeniesieniem należy, w ocenie Sądu, rozumieć wyłącznie w kategoriach określenia nowego poziomu wynagrodzenia bez odniesienia do dotychczasowych warunków płacy. Pracodawca podejmując decyzje kształtujące poziom wynagrodzenia pracowników winien stosować się do podstawowych reguł równego traktowania w zatrudnieniu, w tym ewentualnego różnicowania wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach przy uwzględnieniu obiektywnie uzasadnionych okoliczności, za które trudno w ocenie Sądu uznać uprzednie zajmowanie stanowiska dyrektora izby skarbowej. Decydujące znaczenie ma wyłącznie ustalenie wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym nowemu stanowisku pracy.

Sąd Pracy błędnie wskazał na art. 16 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przepis ten nie ma w sprawie zastosowania, bowiem dotyczy ochrony pracowników w zakresie wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy, a powód przeniesiony został na nowe stanowisko i kontynuuje zatrudnienie na podstawie mianowania. Błędnie również Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko powoda co do objęcia ochroną określoną w art. 39 k.p., bowiem powołany przepis ma zastosowanie wyłącznie do stosunków pracowniczych z umów o pracę, a stosunek pracy z mianowania w odniesieniu do powoda regulują powołane wyżej przepisy ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Powód wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku z dnia 16 października 2006 r. w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 10 ust. 1 pkt 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych i przyjęcie, że przepis ten uprawnia do „określenia nowego poziomu wynagrodzenia bez odniesienia do dotychczasowych warunków płacy” oraz przez błędną wykładnię art. 16 ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 5 k.p. w związku z art. 39 i 42 § 1 k.p. polegającą na nietrafnym przyjęciu, że zakaz pogarszania (wypowiadania) warunków pracy i płacy pracowników, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku

emerytalnego i uzyskania prawa do emerytury, nie obejmuje pracowników mianowanych. W uzasadnieniu skargi zarzucono Sądowi drugiej instancji dokonanie wykładni art. 10 ust. 1 pkt 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych *contra legem*. W szczególności podniesiono, że pogląd Sądu drugiej instancji, że ustalenie wynagrodzenia pracownika mianowanego przenoszonego na inne stanowisko może nastąpić nawet na poziomie kilkakrotnie niższym niż na poprzednim stanowisku jest bezpodstawne i wyraźnie sprzeczne z językowym rozumieniem słowa „równorzędne wynagrodzenie”. Sąd oparł się na nieprzekonującej wykładni celowościowej, zakładającej, że „podstawowa reguła równego traktowania w zatrudnieniu” wymaga obniżenia i dostosowania wynagrodzenia powoda do płac innych pracowników. Jednak fakt, że inni pracownicy, nieznajdujący się w sytuacji takiej jak powód (niepiastujący funkcji dyrektora izby) mają niższe wynagrodzenie, nie może być powodem obniżania wynagrodzenia pracownikowi mianowanemu, wbrew wyraźnej i niebudzącej wątpliwości dyspozycji art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przyjęta przez Sąd drugiej instancji odmienna wykładnia celowościowa jest *contra legem*, głównie dlatego, że wyraźnie wykracza poza możliwy sens słów powołanego przepisu. Równorzędny nie może oznaczać kilkakrotnie niższy.

Skarżący powołał się także na szereg orzeczeń NSA, z których wynika, że art. 10 „nie określa czy ma to być stanowisko wyższe lub niższe, ma być tylko równorzędne pod względem wynagrodzenia, tzn. na tym samym poziomie” (NSA w Warszawie w wyroku z 15 marca 1999 r., II SA 1915/98 - Lex nr 46600), „wymaga zapewnienia stanowiska dającego takie same możliwości płacowe jak stanowisko, które [pracownik] dotychczas zajmował” (wyrok NSA w Warszawie z 23 października 1995 r., II SA 2205/95, Prawo Pracy 1996 nr 9, poz. 40). Jak natomiast wynika z wyroku NSA z 5 stycznia 1996 r., II SA 2818/95 (ONSA 1996 nr 4, poz. 187), nie jest też istotne, jak twierdzi Sąd drugiej instancji, że pozwana nie posiada w swej strukturze stanowiska odpowiadającego wynagrodzeniem stanowisku dyrektora. Realizacja praw pracowników mianowanych, określonych w art. 10 ust. 1 b ustawy o pracownikach urzędów państwowych „nie została uzależniona od żadnych warunków po stronie pracodawcy, a w szczególności od praktycznych możliwości zatrudnienia (...) ilekroć ustawodawca uzależnia od możliwości pracodawcy prawo pracownika do ponownego nawiązania stosunku pracy, tylekroć daje temu wyraz. Np. w art. 53 § 5 k.p. użyto sformułowania, iż zakład pracy powinien w miarę możliwości ponownie zatrudnić pracownika”.

W skardze zarzucono także, że Sąd Okręgowy nietrafnie przyjął, że zakaz pogarszania (wypowiadania) warunków pracy i płacy pracowników, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego i uzyskania prawa do emerytury, nie obejmuje pracowników mianowanych, w sytuacji, gdy art. 5 k.p. rozciąga stosowanie tej regulacji ochronnej Kodeksu pracy na wszystkie kategorie pracowników, także urzędników mianowanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie jej podstawy są usprawiedliwione. Nie są sporne okoliczności faktyczne sprawy. W szczególności nie jest sporne, że decyzją z dnia 27 stycznia 2006 r., wskazując jako podstawę prawną art. 1 oraz art. 5 ust. 4b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych Minister Finansów odwołał powoda ze stanowiska dyrektora izby skarbowej. Powód był pracownikiem Izby Skarbowej w Białymstoku, a nie Ministerstwa Finansów, niemniej kompetencja Ministra Finansów do dokonywania niektórych czynności z zakresu prawa pracy (odwołania ze stanowiska dyrektora Izby Skarbowej) nie nasuwa - w świetle przepisów art. 5 ustawy o urządach i izbach skarbowych - wątpliwości. W zakresie stosunków służbowych w administracji powierzenie dokonywania niektórych czynności z zakresu prawa pracy organowi znajdującemu się na zewnątrz pracodawcy nie jest zjawiskiem odosobnionym (por. np. w odniesieniu do okręgowych inspektorów pracy uchwałę składu siedmiu sędziów z 24 listopada 1992 r., I PZP 59/92, OSNCP 1993 nr 4, poz. 49, w stosunku do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy wyrok z 19 grudnia 1997 r., I PKN 448/97, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 649, w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego uchwałę z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563). Odwołanie powoda ze stanowiska nie było aktem zmierzającym do rozwiązania stosunku służbowego. Wyraźnie wskazuje na to podstawa prawna tego aktu oraz zawarte w odwołaniu stwierdzenie, że nowe warunki pracy i płacy zostaną ustalone odrębnie. Instytucja zmiany treści stosunku służbowego przez odwołanie z dotychczasowego stanowiska (pełnionej funkcji) i przeniesienie w inne miejsce lub na inne stanowisko jest przedmiotem regulacji prawnej poszczególnych pragmatyk służbowych, przy czym zasady, które tego dotyczą nie są ukształtowane jednolicie. W tym miejscu chodzi jedynie o podkreślenie, iż stanowi to cechą charakterystyczną stosunków służbowych jako wyraz

szczególnej podległości służbowej, idącej dalej niż podporządkowanie pracownika w umownych stosunkach pracy. O ile w umownych stosunkach pracy zmiana istotnego elementu umowy o pracę jakim jest zajmowane stanowisko i miejsce pracy może zostać przeprowadzona jedynie w drodze tzw. wypowiedzenia zmieniającego, uregulowanego art. 42 k.p., o tyle w stosunkach służbowych zmiany takie dokonywane są z reguły w drodze jednostronnego aktu pracodawcy, względnie organu nadrzędnego nad pracodawcą, upoważnionego ustawą do dokonania tej czynności. Jak wzmiankowano, kwestie te są regulowane pragmatykami pracowniczymi i w tym zakresie nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu pracy. W konsekwencji nie znajdują też zastosowania kodeksowe przepisy ochronne ograniczające dopuszczalność wypowiedzenia warunków pracy; przepisy pragmatyk zawierają w tym względzie własne rozwiązania, przewidujące bardzo ograniczoną ochronę, np. dla kobiet ciężarnych. Zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 42 k.p. w związku z art. 39 k.p. nie jest zatem usprawiedliwiony. Dotyczy to również zarzutu naruszenia art. 16 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, rozciągającego szczególną ochronę w zakresie wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy na pracowników urzędów państwowych ponieważ przepis ten nie znajduje zastosowania do powoda, którego stosunek pracy regulowały zasadniczo przepisy ustawy o służbie cywilnej.

Zezwalając na zmianę warunków pracy w postaci pełnionej funkcji (zajmowanego stanowiska), a nawet miejsca pracy, w uproszczonym w porównaniu do umownych stosunków pracy trybie, ustawodawca przewidział w pragmatykach służbowych określone gwarancje płacowe dla przenoszonych pracowników. Gwarancje takie przewiduje również ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 10. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, urzędnikowi państwowemu mianowanemu można zlecić, na okres do trzech miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania lub w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym przysługuje mu wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Ustęp 1a dotyczy przeniesienia na inne stanowisko służbowe odpowiadające kwalifikacjom pracownika. Po przeniesieniu przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz przez okres sześciu miesięcy nie niższe od dotychczasowego. Z kolei ustęp 1b przewiduje, że jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególne potrzeby urzędu, urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodze-

nia. Usprawiedliwiony jest natomiast zarzut naruszenia art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych (mylnie określony w skardze kasacyjnej jako art. 10 ust. 1 pkt 1b). Z mocy art. 138 ustawy o służbie cywilnej do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych stosuje się art. 10 ust. 1a, 1b i 5, art. 13-16 oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy. Wymieniony przepis, w szczególności art. 10 ust. 1b, odnosi się, w świetle ustalonych okoliczności faktycznych, do powoda.

Zdaniem Sądu Okręgowego użyte w art. 10 ust. 1b sformułowanie o innym stanowisku „równorzędnym pod względem wynagrodzenia” należy rozumieć jako wynagrodzenie przypisane w przepisach płacowych do tego nowego stanowiska. Takie rozumienie, zdaniem tego Sądu, nakazuje zasada równego traktowania i dopuszczalność różnicowania wynagrodzenia w oparciu o obiektywne okoliczności, za które trudno byłoby uznać uprzednio zajmowane stanowisko. Stanowisko to nie jest trafne. Pozostaje ono w sprzeczności z językową i systemową wykładnią tego przepisu oraz abstrahuje od szerszego kontekstu charakteru stosunków służbowych, wykazujących istotne odrębności od stosunków powszechnego (umownego) prawa pracy. W art. 10 ust. 1b stanowisko, na które można przenieść urzędnika państwowego mianowanego, zostało określone poprzez wskazanie na dwie jego cechy, mianowicie powinno to być stanowisko odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. To ostatnie oznacza, iż urzędnik powinien otrzymywać wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. Gdyby ustawodawca zamierzał związać to wynagrodzenie z wynagrodzeniem przypisanym w przepisach płacowych do tego nowego stanowiska, posłużyłby się określeniem użytym w cytowanych powyżej przepisach art. 10 ust. 1 i 1a, gdzie jest mowa o wynagrodzeniu stosownym do wykonywanej pracy, ale nie niższym od dotychczasowego. Zróżnicowanie sformułowań w przedmiocie wynagrodzenia w powołanych przepisach nie jest przypadkowe. Przeniesienia, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 1a, mają charakter czasowy i na czas tego przeniesienia ustawodawca gwarantuje przeniesionym wynagrodzenie nie niższe od dotychczasowego. Przeniesienie z art. 10 ust. 1b nie zostało ograniczone pod względem czasowym, odnosi się ono jedynie do urzędników państwowych mianowanych, możliwości jego zastosowania zostały zakreślone bardzo szeroko (ze względu na szczególne potrzeby urzędu), co jest wyrazem szczególnie daleko idącej podległości tej kategorii urzędników państwowych kompensowanej gwarancją zachowania dotychczasowego wynagrodzenia.

Z przytoczonych motywów, skoro zarzut naruszenia art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych okazał się uzasadniony, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

Notka

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2008 r., I PK 240/07, skład orzekający Sądu Najwyższego przekazał składowi powiększonemu Sądowi Najwyższego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: Czy urzędnikowi państwowemu mianowanemu po przeniesieniu na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) przysługuje wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości?

=====