



Sygn. akt I PK 36/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)
SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z powództwa J. B.
przeciwko Urzędowi Miasta C.
o przywrócenie do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 października 2014 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w K.
z dnia 17 września 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego
Sądowi Okręgowemu w K.**

UZASADNIENIE

Powód w piśmie „odwołanie od wypowiedzenia warunków pracy i płacy”
wniósł o orzeczenie przez Sąd, że przeniesienie go na inne stanowisko w
pozwanym Urzędzie Miasta w C. było bezskuteczne.

W uzasadnieniu podał, że 31 stycznia 2013 r. otrzymał od pozwanego pismo o przeniesieniu na inne stanowisko (art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych). W ocenie powoda wskazany przepis nie określa trybu, w jakim przeniesienie następuje, wobec czego znajduje zastosowanie art. 42 k.p. W ocenie powoda pozwany jednostronnym oświadczeniem (bez wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i płacy) przeniósł go na inne stanowisko służbowe, czym dodatkowo naruszył art. 38 k.p. oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy.

Sąd Rejonowy w B. wyrokiem z 15 kwietnia 2014 r. ustalił, że oświadczenie złożone powodowi 31 stycznia 2013 r. jest bezskuteczne.

Sąd ustalił, że powód jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Pracował w pozwanym Urzędzie Miasta w C. na stanowisku zastępcy kierownika w Wydziale [...]. Stanowisko zajmowane przez powoda uległo likwidacji. Stało się tak w wyniku wejścia w życie 31 stycznia 2013 r. zarządzenia Burmistrza Miasta C. z 14 stycznia 2013 r. Z tego powodu pismem z 31 stycznia 2013 r. pozwany, z powołaniem się na art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, przeniósł powoda na stanowisko inspektora w Wydziale [...]. Powód jest członkiem związku zawodowego [...], a zmiana warunków pracy nie została poprzedzona konsultacją związkową. Powód pełni funkcję zakładowego społecznego inspektora pracy.

W ocenie Sądu Rejonowego art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych jest odpowiednikiem art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Na gruncie tej regulacji Sąd Najwyższy odniósł się w wyroku z 19 kwietnia 2010 r., II PK 310/09 do relacji wskazanego przepisu do wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 k.p.). W orzeczeniu stwierdzono, że przeniesienie pracownika na inne stanowisko służbowe, o którym stanowi art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest samodzielną konstrukcją, odmienną od normowanego w Kodeksie pracy wypowiedzenia warunków pracy lub płacy.

W ocenie Sądu Rejonowego na gruncie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak i ustawy o pracownikach samorządowych pogląd ten odnosił się wyłącznie do pracowników mianowanych. Z dniem 1 stycznia 2012 r. doszło do

przekształcenia podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania w umowne stosunku pracy. Od tego momentu w stosunku do pracowników umownych art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie ustanawia odmiennego trybu zmiany treści stosunku pracy, lecz jego uzasadnienie. Jednostronna zmiana treści stosunku pracy mogła zatem nastąpić przy zastosowaniu art. 42 § 1 k.p., co z kolei wymagało przeprowadzenia przez pracodawcę konsultacji ze związkami zawodowymi. Niezależnie od tego Sąd Rejonowy uznał, że doszło do naruszenia art. 13 ust. 3 ustawy z 23 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy.

W apelacji od tego wyroku pozwany zarzucił: naruszenie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych przez przyjęcie, że przepis ten nie stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu pracy, art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy oraz art. 38 i art. 42 k.p.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 17 września 2013 r. oddalił apelację. W uzasadnieniu stwierdzono przede wszystkim, że trafnie zarzucono, iż przeniesienie powoda w trybie art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych na inne stanowisko służbowe nie wymagało wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i płacy w rozumieniu art. 42 § 1 k.p. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy stanowił samodzielną podstawę zmiany treści stosunku pracy pracownika samorządowego.

Przyjęcie, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi samodzielną i natychmiastową podstawę zmiany treści stosunku pracy bez potrzeby sięgania do konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego nie wyklucza jednak odpowiedniego zastosowania przepisów Kodeksu pracy w zakresie dochodzenia roszczeń przed sądem pracy, jak i ochrony stosunku pracy. W takim przypadku dochodzi bowiem do istotnej zmiany treści stosunku pracy, wobec czego trudno przyjąć, że pracownik samorządowy przeniesiony na inne stanowisko pozbawiony został jakiegokolwiek ochrony prawnej. Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 43 ust. 1 potwierdza ogólną zasadę, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Wynika to również z art. 5 k.p. To odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu pracy wymaga sięgnięcia do przepisów regulujących dochodzenie przez pracownika roszczeń związanych ze zmianą treści stosunku pracy (art. 42 § 1 k.p. w

zw. z art. 45 k.p.), a także innych przepisów odnoszących się do ochrony stosunku pracy nieuregulowanych w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych.

W sprawie pozwany pracodawca przenosząc powoda na inne stanowisko służbowe, nie konsultował zmiany treści stosunku pracy z reprezentującą powoda organizacją związkową i naruszył art. 38 k.p. Dodatkowo naruszył art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył pozwany. Zarzucił naruszenie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 38 k.p. oraz art. 13 ust. 3 ustawy z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy przez przyjęcie, że „procedura przewidziana w art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, mimo iż stanowi samodzielną i natychmiastową podstawę zmiany treści stosunku pracy bez konieczności sięgania do konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 k.p., nie wyklucza odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy w zakresie ochrony stosunku pracy”.

Wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w całości a także uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w B. z 15 kwietnia 2013 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonych i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na rzecz pozwanego od powoda zwrotu kosztów postępowania.

W ocenie skarżącego w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne polegające na ustaleniu: „czy art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 42 k.p. i czy daje samodzielną podstawę do zmiany treści stosunku pracy z wyłączeniem jednoczesnego stosowania przepisów dotyczących ochrony stosunku pracy takich jak art. 38 k.p. czy art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się mieć uzasadnione podstawy.

Zasadniczym przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest interpretacja przepisu art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm. – dalej ustawa). Przepis ten stanowi, że w przypadku reorganizacji jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenieść na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli ze względu na likwidację zajmowanego przez niego stanowiska nie jest możliwe dalsze jego zatrudnianie na tym stanowisku. Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 23 pracownik, o którym mowa w ust. 1 zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od wynagrodzenia przysługującego na nowym stanowisku przez okres 6 miesięcy następujących po miesiącu w którym pracownik został przeniesiony na nowe stanowisko.

W sprawie niniejszej występują dwa niezależne od siebie problemy.

Po pierwsze rozstrzygnięcia wymaga, czy przeniesienie urzędnika samorządowego w oparciu o art. 23 ust. 1 ustawy jest samodzielną konstrukcją prawną wyłączającą stosowanie przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym, przewidzianym w art. 42 k.p.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy stanowi powielenie treści przepisu art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.). Przepis art. 10 ust. 1a dotyczy wprawdzie państwowych urzędników mianowanych jednak możliwe jest odniesienie dorobku orzecznictwa do umownych urzędników samorządowych. Możliwość ta wynika przede wszystkim z tego, że art. 23 ustawy nie może odnosić się do urzędników mianowanych, gdyż z dniem 1 stycznia 2012 r. mianowanie nie występuje już w ustawie o pracownikach samorządowych. Ponadto przeniesienie to należy kwalifikować jako specyficzną instytucję prawa urzędniczego, które zawiera odmienne od kodeksowych regulacje zwiększające dyspozycyjność szczególnej kategorii pracowników. Możliwość jednostronnej zmiany istotnych elementów treści stosunku pracy jest z pewnością jedną z ważniejszych cech prawa urzędniczego. Jak widać na omawianym przypadku większa dyspozycyjność urzędnika nie musi być uzależniona od zatrudnienia na podstawie mianowania. Tak więc uzasadnione jest analogiczne stosowanie dorobku orzecznictwa i doktryny prawa pracy z zakresu prawa urzędniczego, choć

regulacje mogą być zawarte w różnych aktach prawnych i odnosić się do różnych kategorii urzędników.

Sąd Najwyższy wypowiadał się już w kwestii charakteru przeniesienia urzędnika państwowego. W wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 81/08 (OSNP 2010 r. nr 7-8, poz. 92) jednoznacznie przyjęto, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest samodzielną konstrukcją prawną, odmienną od wypowiedzenia warunków pracy lub płacy z art. 42 k.p. Także we wcześniejszym wyroku (z dnia 6 września 2005, I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 204) Sąd Najwyższy uznał, że przeniesienie to nie jest wypowiedzeniem zmieniającym. Podzielając powyższe rozstrzygnięcia należy więc przyjąć, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy stanowi samodzielną instytucję prawa urzędniczego umożliwiającą pracodawcy samorządowemu przeniesienie urzędnika na inne stanowisko w drodze jednostronnej czynności, nie wymagającej zastosowania wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 k.p. Pogląd ten potwierdzają także wypowiedzi doktryny o jednostronnym akcie tego typu przeniesienia (por. A. Dubowik, w: Prawo urzędnicze. Komentarz, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 228, czy J. Stelina: Komentarz do art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, LEX 2013). Tak też przyjął w zaskarżonym wyroku Sąd Okręgowy. W takim przypadku konsekwentnie należy jednak przyjąć, że do przeniesienia z art. 23 ust. 1 ustawy nie mają zastosowania przepisy dotyczące trybu wypowiedzania umowy o pracę. Tymczasem Sąd Okręgowy, nie wyjaśniając zresztą powodów, rozstrzygnął, że doszło do naruszenia art. 38 k.p. W tej sytuacji uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 23 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 38 k.p.

Drugim zagadnieniem mającym wpływ na rozstrzygnięcie jest ocena wpływu ochrony szczególnej na dopuszczalność przeniesienia powoda na inne stanowisko. Pełnił on bowiem funkcję społecznego inspektora pracy. Sąd Okręgowy uznał, że doszło do naruszenia przepisu art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.). Przepis ten stanowi, że zakład pracy nie może wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w okresie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że

wypowiedzenie stało się konieczne z przyczyn, o których mowa w art. 43 Kodeksu pracy. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pracodawca nie wypowiedział powodowi warunków pracy i płacy, gdyż jak była o tym mowa przeniesienie nie wymaga zastosowania wypowiedzenia zmieniającego. Jest oczywiste, że dopuszczenie możliwości jednostronnego przeniesienia urzędnika może powodować oprócz zmiany stanowiska także pogorszenie warunków wynagradzania. Jednak jak już wcześniej przyjmowano z publicznego charakteru zatrudnienia urzędniczego wynikać może zasadność jego większej dyspozycyjności i niemożliwości przedkładania ochrony jego zatrudnienia nad ważne potrzeby publiczne i społeczne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., I PK 161/04, OSNP 2006 nr 1-2, poz. 7).

Istotną wskazówką interpretacyjną mogą być w omawianym zakresie przepisy regulujące przeniesienie urzędnika służby cywilnej. W art. 62 oraz 63 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) uregulowano dopuszczalność przeniesienia urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko oraz do innego urzędu w tej samej miejscowości. Jednak jedynie w odniesieniu do możliwości przeniesienia do innego urzędu w innej miejscowości, a więc zmiany bardziej dolegliwej, przewidzianego w art. 63 ust. 2 tej ustawy ustawodawca zastrzegł, że przeniesienie to jest niedopuszczalne bez zgody urzędnika – kobiety w ciąży lub osoby będącej jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat piętnastu. Nie można także dokonać takiego przeniesienia w przypadku, gdy stoją na przeszkodzie szczególnie ważne względy osobiste lub rodzinne urzędnika. Z regulacji tej wynika jasno, że ustawodawca wyraźnie rozdzielił przypadki kiedy przeniesienie nie podlega żadnej ochronie i takie, którym przyznana została specyficzna ochrona przed zmianą warunków zatrudnienia.

W dalszej kolejności należy odnieść się do poglądu, iż art. 23 ustawy służy ochronie trwałości stosunku pracy urzędnika samorządowego, gdyż w takiej sytuacji umowny stosunek pracy ulega zazwyczaj rozwiązaniu (H. Szewczyk: Zmiana treści umownego stosunku pracy w samorządzie terytorialnym (nabór wewnętrzny) – przeniesienie pracownika samorządowego, LEX/el. 2011). W kontekście rozpatrywanej sprawy chodzi jednak jedynie o ocenę korzystności zastosowania tego przepisu w odniesieniu do pracownika szczególnie chronionego

w zakresie niekorzystnej zmiany warunków zatrudnienia. W razie przyjęcia, że ochrona szczególna powoda uniemożliwia przeniesienia na podstawie art. 23 ustawy zastosowanie znalazłyby przepisy ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych z 2003 r. Z przepisów art. 10 tej ustawy wynika, że dopuszczalne byłoby wypowiedzenie zmieniające z powodem, któremu przez 6 miesięcy przysługiwałby dodatek wyrównawczy. Jedyną różnicą byłby obowiązek zastosowania art. 38 k.p. Z uwagi na to, że art. 38 k.p. wymaga jedynie zasięgnięcia niewiążącej pracodawcy opinii można uznać, że zarówno w jednym, jak i drugim wariantcie rozstrzygnięcia wpływu ochrony szczególnej na dopuszczalność jednostronnej zmiany warunków pracy i płacy jest w zasadzie identyczna.

Na podstawie powyższego należało przyjąć, że dopuszczalne jest dokonanie przeniesienia urzędnika samorządowego w trybie art. 23 ustawy, który jest objęty szczególną ochroną ze względu na pełnienie funkcji społecznego inspektora pracy.

Na zakończenie można tylko dodać, że skuteczne kwestionowanie dokonanego przeniesienia może zostać dokonane jedynie poprzez przyzmat przesłanek wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji wyroku.