



Sygn. akt I PK 149/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Halina Kiryło (sprawozdawca)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z powództwa Z.G.

przeciwko Urzędowi Miasta w C.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 5 grudnia 2013 r.,

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

UZASADNIENIE

Powódka Z. G. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego Urzędu Miasta w C. odszkodowania z tytułu naruszającej prawo zmiany warunków zatrudnienia.

Sąd Rejonowy w B. wyrokiem z dnia 19 czerwca 2013 r. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 17.940 zł wraz z kosztami procesu i nadał orzeczeniu w części uwzględniającej powództwo rygor natychmiastowej wykonalności do wysokości 5.980 zł. Natomiast Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 5 grudnia 2013 r. oddalił apelację pozwanego od powyższego orzeczenia i zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcia Sądów obydwu instancji zapadły w następującym stanie faktycznym sprawy: powódka Z. G. była zatrudniona w pozwanym Urzędzie Miasta w C. na stanowisku zastępcy kierownika Wydziału Rozwoju Miasta i Inżynierii Miejskiej. Powódka jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.; dalej: „ustawa o pracownikach samorządowych”). W dniu 31 stycznia 2013 r. pozwany wręczył powódce pismo zatytułowane: „Informacja o przeniesieniu pracownika samorządowego na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych”. Przeniesienie uzasadniono zmianami organizacyjnymi w urzędzie. Tego samego dnia weszło bowiem w życie zarządzenie Burmistrza Miasta C. z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta C. Zastąpiło ono dotychczasowe zarządzenie nr 155/2012 z dnia 31 lipca 2012 r. Mimo że powódka jest członkiem związku zawodowego OPZZ Konfederacja Pracy, zmiana warunków pracy nie została poprzedzona konsultacją z tą organizacją związkową. Powódka pełniła też funkcję oddziałowego społecznego inspektora pracy, a nadto w dacie złożenia oświadczenia zmieniającego warunki pracy była radną Rady Miasta W.

W ocenie Sądu Okręgowego, przeniesienie powódki 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 o pracownikach samorządowych stanowi samodzielną podstawę zmiany treści stosunku pracy pracownika samorządowego. Za taką interpretacją tego przepisu przemawia jego rodowód wywodzący się z przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.). Zarówno

na gruncie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak i ustawy o pracownikach samorządowych, obowiązuje z jednej strony zasada większej ochrony pracownika przed definitywnym rozwiązaniem umowy, z drugiej zaś strony - zasada większej dyspozycyjności pracownika. Przejawem tej drugiej zasady jest obowiązek pracownika podporządkowania się jednostronnej decyzji pracodawcy odnoszącej się do istotnych elementów treści stosunku pracy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. W myśl tego przepisu, 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 zatrudnienie na tym stanowisku. Reorganizacja urzędu i likwidacja stanowiska pracy nie uprawnia zatem pracodawcy samorządowego do definitywnego wypowiedzenia umowy o pracę, co odpowiada zasadzie wzmożonej ochrony stosunku pracy przed rozwiązaniem umowy. Z drugiej jednak strony przepis ten realizuje zasadę większej dyspozycyjności pracownika i odpowiadającemu temu uprawnieniu pracodawcy do jednostronnej, natychmiastowej i bezterminowej zmiany warunków pracy i płacy. Za odrębnością przeniesienia pracownika samorządowego na inne stanowisko służbowe w trybie art. 23 ust. 1 ustawy w relacji do przeniesienia pracownika na inne stanowisko w wyniku wypowiedzenia warunków pracy i płacy na podstawie art. 42 § 1 k.p. przemawia dodatkowo treść art. 23 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym przeniesiony pracownik 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. Konstrukcja tego przepisu nie przystoi do wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Przyjęcie, że art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych jest samodzielną podstawą zmiany treści stosunku pracy, bez potrzeby sięgania do konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 § 1 k.p., nie wyklucza odpowiedniego zastosowania przepisów Kodeksu pracy zarówno w zakresie dochodzenia roszczeń przed sądem pracy jak i ochrony stosunku pracy. W takim przypadku następuje bowiem istotna

zmiana treści stosunku pracy, wobec czego trudno byłoby 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 odnoszącą się do pragmatyk służbowych fragmentarycznie regulujących zagadnienia pracownicze stanowiąc, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Wynika to także z art. 5 k.p., w myśl którego przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi. Odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu pracy do przeniesienia służbowego powódki w trybie art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wymagało zatem zastosowania unormowań regulujących ochronę stosunków pracy przed jej zmianą lub rozwiązaniem, w tym art. 38 k.p. oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Naruszenie przez pozwanego wymienionych przepisów prawa przesądzało o zasadności roszczeń odszkodowawczych pozwu.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną przez pozwanego. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego: art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 38 k.p. oraz art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. z 1983 r. Nr 35, poz. 163 ze zm.; dalej: „ustawa o społecznej inspekcji pracy”) oraz art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, 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. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w K. w całości, a także uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w B. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonych wyroków i orzeczenie co do istoty sprawy, przez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania.

Jak podkreślono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, istotą sporu w przedmiotowej sprawie jest to, czy pozwany dokonując reorganizacji struktur wewnętrznych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych winien był zastosować art. 42 k.p. w związku z art. 38 k.p. oraz art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy i art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie skarżącego, art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi samodzielną podstawę zmiany treści stosunku pracy wszystkich pracowników, także objętych szczególną ochroną przed rozwiązaniem stosunku pracy lub zmianą jego treści. Tymczasem Sąd Okręgowy z jednej strony przyznaje, że ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych przewidział odrębny, niezależny od art. 42 § 1 k.p., tryb umożliwiający pracodawcy zmianę treści stosunku pracy pracownika samorządowego, a z drugiej strony - przecząc temu stwierdzeniu - uznał, iż pracodawca zobowiązany jest w takiej sytuacji do stosowania art. 38 k.p. i art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy oraz art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Taka interpretacja powołanych przepisów uniemożliwia pracodawcy samorządowemu dokonania kompleksowej reorganizacji struktur wewnętrznych, albowiem wymusza konieczność pozostawienia w tych strukturach (tak jak w przedmiotowej sprawie) wydziału, który ma ulec zmianie czy też likwidacji oraz stanowiska zajmowanego przez pracownika, którego stosunek pracy podlega szczególnej ochronie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, albowiem słuszny jest zarzut naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku.

Analizę prawidłowości przedmiotowego orzeczenia rozpocząć wypada od przypomnienia, że powódka Z. G. wywodzi swoje roszczenia odszkodowawcze wobec pozwanego Urzędu Miasta w C. z faktu przeniesienia jej na inne stanowisko urzędnicze na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych z naruszeniem – w jej ocenie – przepisów o trybie konsultacji związkowej z art. 38 k.p. oraz przepisów dotyczących szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, a ściślej - art. art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy i art. 25 ust. 2 ustawy

o samorządzie gminnym. Istota problemu sprowadza się zatem do pytania, czy przepisy te mają zastosowanie w razie zmiany treści stosunku pracy pracownika samorządowego w tym trybie.

Szukając odpowiedzi na tak sformułowane pytanie należy wyjaśnić genezę, istotę i charakter instytucji przeniesienia służbowego unormowanej w art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych.

Warto przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem, w przypadku reorganizacji jednostki pracownika 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 zatrudnienie na tym stanowisku (ust. 1). Pracownika, 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 (ust. 2).

Przepis art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych reguluje zatem wyjątkowe na gruncie prawa pracy uprawnienie pracodawcy do jednostronnej, stałej zmiany uzgodnionego przez strony, istotnego elementu treści stosunku pracy, jakim jest rodzaj powierzonych prac. To uprawnienie pracodawcy uzależnione jest jednak od spełnienia koniecznej przesłanki w postaci reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego zatrudniającej pracownika, powodującej likwidację zajmowanego przez niego stanowiska.

Wobec niedookreślenia w przepisie, o jaką reorganizację chodzi, w doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że hipotezą omawianej normy prawnej objęte są wszelkie zmiany struktury organizacyjnej pracodawcy samorządowego, wszystkie przypadki odmiennego jej ukształtowania. Skoro organizacja definiowana jest jako sposób (forma, system, struktura) zorganizowania urzędu, to reorganizację należy pojmować jako zmianę organizacyjną urzędu dokonaną w tym samym trybie jak przy ustalaniu jego struktury (H. Sewczyk, Zmiana treści umownego stosunku pracy w samorządzie terytorialnym (nabór wewnętrzny) – zagadnienia ogólne, awans wewnętrzny, zlecenie pracownikowi czasowego wykonywania innej pracy, LEX/el. 2011 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 1994 r.,

II SA 234/93, ONSA 1995 nr 1, poz. 35 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2008 r., II PK 107/07, Monitor Prawa Pracy 2009 nr 5, s. 277). Sama reorganizacja nie upoważnia jednak do zastosowania instytucji przeniesienia służbowego, jeśli nie towarzyszy jej likwidacja zajmowanego przez pracownika stanowiska urzędniczego. Likwidacja ta musi dotyczyć stanowiska zajmowanego przez pracownika przenoszonego w trybie komentowanego przepisu i nie może być pozorna, np. polegać na utworzeniu w miejsce danego stanowiska innego, o odmiennej nazwie lecz w zakresie kompetencji nieróżniącego się istotnie od zlikwidowanego. W razie stwierdzenia rzeczywistej reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego i likwidacji stanowiska urzędnika przenoszonego na podstawie powołanego przepisu, nie podlega kontroli sądowej celowość samego procesu restrukturyzacyjnego, a jedynie prawidłowe zastosowanie omawianej instytucji z punktu widzenia rodzaju powierzonego pracownikowi stanowiska i przestrzegania wynikających z przepisu gwarancji płacowych. Chociaż przeniesienie służbowe na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie zapewnia urzędnikowi kontynuacji zatrudnienia w tym samym co dotychczas charakterze i na tych samych warunkach wynagradzania, to powierzone w trybie tego przepisu stanowisko musi odpowiadać kwalifikacjom pracownika, w szczególności powinno ono uwzględniać wykształcenie i przygotowanie zawodowe przenoszonej osoby oraz nie być usytuowane w hierarchii urzędniczej znacznie niżej od likwidowanego stanowiska, aczkolwiek może być niżej zaszeregowane (Helena Szewczyk, Zmiana treści umownego stosunku pracy w samorządzie terytorialnym (....) oraz A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2013, s. 123). Przeniesiony w opisanym trybie urzędnik samorządowy zachowuje też prawo do nieobniżenia wynagrodzenia za pracę przez okres 6 miesięcy. Przeniesienie służbowe dokonane mimo niezastnienia przesłanki w postaci reorganizacji jednostki samorządowej implikującej likwidację stanowiska urzędnika samorządowego, albo powierzenie w tym trybie stanowiska nieodpowiadającego kwalifikacjom pracownika lub bez zapewnienia mu gwarancji płacowych, jest zatem przeniesieniem dokonany z naruszeniem unormowania art. 23 ustawy o

pracownikach samorządowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2008 r., II PK 21/08, LEX nr 785523).

Decyzję o przeniesieniu służbowym urzędnika samorządowego podejmuje kierownik zatrudniającej tego pracownika jednostki organizacyjnej. Zastosowanie instytucji przeniesienia służbowego ma fakultatywny charakter i zależy od możliwości, jakimi dysponuje pracodawca samorządowy. Świadczy o tym użyty przez ustawodawcę zwrot - może przenieść. Pracodawca samorządowy powinien najpierw rozważyć, czy w zaistniałej sytuacji możliwe i celowe jest przeniesienie urzędnika na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, a jeśli możliwość taka nie istnieje - uprawniony jest do rozwiązania łączącego strony stosunku pracy za wypowiedzeniem. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że przeniesienie dokonywane jest bez zgody pracownika i stanowi polecenie służbowe. Jednostronność przeniesienia na podstawie komentowanego przepisu stwarza wątpliwości co do sytuacji pracownika, który nie zgadza się z decyzją o przeniesieniu. W doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym odmowa wykonania tej decyzji może być potraktowana przez pracodawcę jako ciężkie naruszenie podstawowego obowiązku pracowniczego i uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy w trybie art. 52 § 1 k.p. Z kolei pracownik niezgadzający się na przeniesienie może złożyć wniosek o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron lub wypowiedzieć umowę o pracę (A. Dubowik (w): Prawo urzędnicze. Komentarz, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 228 oraz A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych (...), s. 107).

Odmienny charakter ma natomiast wypowiedzenie wynikających z umowy o pracę warunków pracy i płacy. Uregulowane w art. 42 k.p. wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną o zamiarze złożonym. Jego głównym celem jest bowiem przeobrażenie istotnych elementów treści dotychczasowego stosunku pracy, a celem wtórnym – jego rozwiązanie, w sytuacji gdy pracownik nie wyrazi zgody na zmianę. Takiego podwójnego celu nie ma instytucja przeniesienia służbowego. Zmierza ona tylko do zmiany rodzaju powierzonych urzędnikowi samorządowemu pracy (stanowiska służbowego), a jej zastosowanie nie wymaga od pracownika zgody, której brak prowadzi do rozwiązania umowy o pracę z mocy przepisu ustawy, bez konieczności składania przez strony dodatkowych

oświadczeń woli. Nie jest też przewidziany żaden podobny do okresu wypowiedzenia przedział czasu, po jakim miałyby obowiązywać nowe warunki pracy przeniesionego urzędnika samorządowego. Przeniesienie staje się skuteczne z data określoną w decyzji pracodawcy. Z drugiej strony instytucja ta zawiera gwarancje, jakich nie przewidują przepisy Kodeksu pracy dotyczące wypowiedzenia zmieniającego, jak konieczność powierzenia urzędnikowi samorządowemu stanowiska odpowiadającego jego kwalifikacjom oraz zapewnienie niepogorszenia sytuacji płacowej pracownika przez okres sześciu miesięcy od przeniesienia. Mamy zatem do czynienia ze specyficzną dla tej grupy zawodowej, jaką są urzędnicy samorządowi, instytucją jednostronnej modyfikacji treści stosunku pracy, odmienną od wypowiedzenia warunków pracy i płacy w trybie art. 42 k.p.

Przepis art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych wprowadza do umownego stosunku pracy urzędników samorządowych regulację stosowaną powszechnie w pragmatykach służbowych w odniesieniu do stosunków pracy na podstawie mianowania. Brak wypowiedzenia zmieniającego w większości pragmatyk urzędniczych rekompensują przepisy traktujące o przeniesieniu, delegowaniu czy skierowaniu mianowanego pracownika do wykonywania pracy na innym stanowisku w tej samej lub innej jednostce organizacyjnej. Przepisy takie zamieszczone w odpowiednich rozdziałach np. ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 191), czy kolejnych ustawach o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 483 ze zm.), z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) oraz z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 1505 ze zm.), zatytułowanych zazwyczaj: Nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunków pracy, stanowią kompleksowe unormowanie poruszanych w nich zagadnień, w tym kwestii modyfikacji treści stosunku pracy pracowników mianowanych, bez potrzeby odwoływania się w tej materii do kodeksowej instytucji wypowiedzenia warunków pracy i płacy uregulowanej w art. 42 k.p. Takie przeniesienie, delegowanie czy skierowanie stanowią samodzielną konstrukcję prawną uregulowaną w danym przepisie, odmienną od unormowanego w Kodeksie pracy wypowiedzenia zmieniającego.

Rację mają Sądy obydwu instancji upatrując podobieństwa regulacji art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych zwłaszcza z unormowaniem art. 10 ust. 1a

ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), wprowadzonym do tego aktu ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz. 704), który stanowi, że w razie reorganizacji urzędu urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko służbowe, odpowiadające kwalifikacjom pracownika, jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez urzędnika nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku. Przepis art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych dotyczy wprawdzie państwowych urzędników mianowanych, jednak możliwe jest odniesienie dorobku orzecznictwa ukształtowanego na jego gruncie do umownych urzędników samorządowych. Uregulowane w tym przepisie przeniesienie służbowe należy bowiem 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. Większa dyspozycyjność urzędnika nie musi być przy tym uzależniona od zatrudnienia na podstawie mianowania, skoro począwszy od 1 stycznia 2012 r. mianowanie nie jest już podstawą nawiązania stosunku pracy z urzędnikami samorządowymi, a mimo to utrzymano w mocy art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych. 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.

Wypowiadając się w kwestii charakteru przeniesienia urzędnika państwowego Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 6 września 2005 r., I PK 52/05 (OSNP 2006 nr 13-14, poz. 204), z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 81/08 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 92) oraz z dnia 19 kwietnia 2010 r., II PK 310/09 (LEX nr 602698) stwierdził, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest samodzielną konstrukcją prawną, odmienną od uregulowanego w Kodeksie pracy wypowiedzenia zmieniającego, wyłączającą stosowanie art. 42 k.p. Podzielając powyższe rozstrzygnięcia należy więc przyjąć, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy o

pracownikach samorządowych stanowi samodzielną instytucję prawa urzędniczego, umożliwiającą pracodawcy samorządowemu przeniesienie urzędnika na inne stanowisko w drodze jednostronnej czynności, niewymagającej zastosowania wypowiedzenia warunków pracy i płacy z art. 42 k.p. Pogląd ten potwierdzają także wypowiedzi doktryny o jednostronnym akcie tego typu przeniesienia, odmiennym od wypowiedzenia zmieniającego (por. A. Dubowik (w): Prawo urzędnicze (...), s. 228 czy A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych (...), s. 107). Zauważa się przy tym, że instytucja przeniesienia z art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest typowym instrumentem realizacji dyspozycyjności pracownika, chociaż nie można pomijać tego aspektu w kontekście jednostronnego charakteru tej czynności. Przeniesienie uwarunkowane przesłanką niemożności dalszego zatrudnienia urzędnika samorządowego z powodu likwidacji zajmowanego przez niego stanowiska stanowi raczej przywilej tej grupy zawodowej, nawiązujący do standardów przyjętych w innych pragmatykach służbowych. W miejsce bowiem rozwiązania stosunku pracy, które byłoby uzasadnione faktem reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego, komentowany przepis stwarza możliwość powierzenia pracownikowi innej pracy w ramach nadal łączącej strony umowy o pracę. Celem omawianej instytucji jest zatem głównie stabilizacja stosunku pracy urzędnika samorządowego.

Przyjmując samodzielność i kompleksowość regulacji art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do instytucji przeniesienia służbowego, wyłączającej stosowanie w tym zakresie kodeksowych unormowań dotyczących wypowiedzenia warunków pracy i płacy, należy uznać za błędny podgląd Sądu Okręgowego w kwestii konieczności wyczerpania przez pracodawcę samorządowego trybu konsultacji związkowej z art. 38 w związku z art. 42 § 1 k.p. przed powierzeniem urzędnikowi innego stanowiska w trybie tego przepisu.

Przeniesienie powódki na inne stanowisko na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie podlegało również ograniczeniom wynikającym z pozakodeksowych przepisów o szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy. Chodzi zarówno o przepis art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (zgodnie z którym 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), jak i przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (który stanowi, że rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem; rada gminy odmówi zaś zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu). Przeniesienie służbowe w trybie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest bowiem rozwiązaniem stosunku pracy ani wypowiedzeniem warunków pracy i płacy, o jakich mowa w hipotezach norm prawnych zawartych w powołanych przepisach. Następuje zaś w sytuacji reorganizacji pracodawcy, implikującej likwidację stanowiska pracy przenoszonego pracownika, a więc w okolicznościach nie tylko uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę, ale także modyfikujących z mocy art. 5 i art. 10 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. Nr 90, poz. 844 ze zm. – dalej jako ustawa o zwolnieniach grupowych) szczególną ochronę trwałości stosunku pracy poszczególnych kategorii pracowników w razie uruchomienia procedury zwolnień grupowych i indywidualnych. Przepis art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych należy zatem postrzegać jako przepis ochronny z punktu widzenia interesów pracownika i to w dwojakim znaczeniu. Nie tylko bowiem zapewnia urzędnikowi samorządowemu - mimo likwidacji zajmowanego przezeń stanowiska - dalsze pozostawanie w stosunku pracy, ale zawiera mechanizmy gwarancyjne podobne do zastosowanych w art. 5 ust. 5 i 6 oraz art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o zwolnieniach grupowych, lecz dalej idące, gdyż obok niepogorszenia warunków płacowych w określonym przedziale czasu po przeniesieniu stawia dodatkowe wymaganie, aby zmiana rodzaju pracy odpowiadała kwalifikacjom przenoszonego pracownika. Tej ostatniej gwarancji nie przewidują zaś przepisy ustawy o zwolnieniach grupowych w odniesieniu do pracowników objętych szczególną ochroną przed rozwiązaniem stosunku pracy, co do których dopuszczalne jest wypowiedzenie zmieniające w ramach zwolnień grupowych czy indywidualnych. Jest to więc dodatkowy argument przemawiający za słusznością tezy o kompleksowym charakterze regulacji art. 23

ustawy o pracownikach samorządowych i wyłączeniu do unormowanej w tym przepisie instytucji przeniesienia urzędnika samorządowego kodeksowych przepisów o wypowiedaniu warunków pracy i płacy oraz kodeksowych i pozakodeksowych przepisów o szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy.

Za słusznością powyższej tezy przemawia również treść art. 62 oraz 63 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), w których uregulowano dopuszczalność przeniesienia urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko oraz do innego urzędu w tej samej miejscowości, a zwłaszcza art. 63 ust. 2 tej ustawy, w którym 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 temu na przeszkodzie szczególnie ważne względy osobiste lub rodzinne urzędnika. Z regulacji tej wynika, że ustawodawca wyraźnie rozdzielił przypadki, kiedy przenoszony służbowo pracownika nie podlega żadnej ochronie i takie, w których przyznana została specyficzna ochrona przed zmianą warunków zatrudnienia. Art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie zawiera tego rodzaju ograniczeń dopuszczalności przeniesienia, a jednocześnie sam jest przepisem ochronnym z podanym wcześniej znaczeniu.

Reasumując należy stwierdzić, że objęcie urzędnika samorządowego szczególną ochroną trwałości stosunku pracy ze względu na pełnienie funkcji społecznego inspektora pracy czy radnego nie stoi na przeszkodzie dokonaniu przeniesienia go na inne stanowisko w trybie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych. Zaskarżony wyrok oparty na odmiennej wykładni powołanych przepisów jest zatem nieprawidłowy i podlega uchyleniu.

Podzielając kasacyjną podstawę naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.