

Wyrok z dnia 6 marca 2007 r.

II PK 212/06

Miejszem wykonywania czynności pracowniczych przez pracownika urzędu celnego lub podatkowego może być nie tylko siedziba zatrudniającego go urzędu, ale również obszar jego właściwości miejscowej.

Przewodniczący SSN Krystyna Bednarczyk, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Zbigniew Myszka (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 marca 2007 r. sprawy z powództwa Rafała S. przeciwko Izbie Celnej w W. o uznanie wypowiedzenia umowy za bezskuteczne, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 5 kwietnia 2006 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną i zasądził od powoda na rzecz pozwanej 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Jeleniej Górze wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2006 r. (wydanym na skutek apelacji powodów Zbigniewa Z., Rafała S. i Danuty K.) zmienił wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 28 listopada 2005 r., wydany w sprawie przeciwko Izbie Celnej w W. o uznanie wypowiedzeń zmieniających za bezskuteczne, w ten sposób, że przywrócił funkcjonariuszom celnym: Zbigniewowi Z. i Danucie K. warunki pracy obowiązujące przed dokonanymi wypowiedzeniami, natomiast oddalił apelację pracownika umownego Rafała S., a także oddalił zażalenie Danuty K. na postanowienie zawarte w punkcie II zażarzonego wyroku.

W sprawie powoda Rafała S. ustalono, że był on zatrudniony na stanowisku referendarza na podstawie umowy o pracę z dnia 10 lutego 1997 r. na czas nieokreślony w Urzędzie Kontroli Skarbowej w J.G. Z dniem 1 września 2003 r. powód został przeniesiony do pracy do Izby Celnej w W. z określeniem miejsca pracy jako Urząd

Celny w Z. Następnie wobec likwidacji Urzędu Celnego w Z. pismem z dnia 2 września 2005 r. wypowiedziano powodowi umowę o pracę z dniem 1 października 2005 r., w części dotyczącej miejsca pracy i zaproponowano nowe miejsce pracy stanowiące obszar właściwości Naczelnika Urzędu Celnego w W., który obejmuje powiaty: [...] oraz miasta: J.G. i W. Ponadto dyrektor Izby Celnej w W. przedstawił do zaopiniowania zakładowym związkom zawodowym projekt decyzji w sprawie zasad i sposobu rozliczania kosztów dojazdu poniesionych przez pracowników poza siedzibą urzędu celnego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego. Projekt decyzji umożliwiał pełny zwrot kosztów podróży służbowej autobusem, wprowadzając również zasadę kilometrowego rozliczania dla pracowników korzystających z prywatnych samochodów do podróży służbowych. Zgodnie z tą zasadą drugi podróżujący pracownik (jako pasażer) nie otrzyma kosztów przejazdu, a trzeci otrzyma je w stawce 5 groszy za kilometr. Obowiązanie tej decyzji zostało zawieszona do czasu zakończenia sporów sądowych z pracownikami (powodami) i do tego czasu w dalszym ciągu są im zwracane koszty dojazdu i diety na zasadach obowiązujących przed dokonaniem wypowiedzeń zmieniających.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji oddalił powództwa, w tym w stosunku do Rafała S. w zakresie dotyczącym jego odwołania od wypowiedzenia warunków umowy o pracę, dokonanego w dniu 2 września 2005 r. Sąd Okręgowy za prawidłowe uznał ustalenie Sądu pierwszej instancji, że żaden z przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o służbie cywilnej), która odnosi się do powoda jako umownego pracownika służby cywilnej (art. 3 pkt 1 tej ustawy), nie wyłącza możliwości pracodawcy do jednostronnego wypowiedzenia warunków zatrudnienia w granicach określonych w art. 42 k.p. Takiego wyłączenia nie zawiera w szczególności art. 86 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, który określa jedynie uprawnienie do uzyskania zwrotu kosztów świadczenia pracy przez członków korpusu służby cywilnej poza miejscem pracy oznaczonym jako siedziba urzędu. Przepis ten nie zawiera jednak „ustawowej gwarancji, jak twierdził powód, do określenia dla każdego pracownika służby cywilnej miejsca pracy - jako konkretnego i wymienionego z adresu urzędu”. W rozumieniu art. 29 § 1 pkt 2 k.p. miejsce wykonywania pracy należy do *essentialia negotii* umowy o pracę. Skoro jednak strony łączyła umowa o pracę, to umowa ta określała miejsce wykonywania pracy bez względu na użyte w umowie

sformułowanie opisujące ten istotny element umowy. W ocenie Sądu Okręgowego, obszarowe określenie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych nie narusza uprawnień powoda do świadczeń wymienionych w art. 77⁵ k.p., ponieważ prawo do tych świadczeń jest skutkiem ustalonego przez strony - na zasadzie swobody umów - miejsca pracy a nie podstawą do kwestionowania tego elementu umowy o pracę. Ponadto tak określone miejsce wykonywania pracy nie musi prowadzić do pogorszenia warunków zatrudnienia, gdyż pracodawca zobligowany jest normą art. 92 ustawy o służbie cywilnej do takiego ukształtowania zadań pracownika, aby mógł on wykonywać swoje obowiązki według nowego miejsca wykonywania pracy w nominalnym czasie pracy, wliczając w to czas potrzebny na dojazd i powrót z miejscowości wykonywania pracy. Sąd Okręgowy zwrócił także uwagę na odmienne ukształtowanie praw i obowiązków pracowników pozostających w stosunkach służbowych z nominacji oraz zatrudnionych, tak jak powód, na podstawie umowy o pracę. Unormowania zawarte w art. 10-16 i art. 18-83 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o służbie celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, powoływanej dalej jako ustawa o służbie celnej) do takiego stopnia odmiennie kształtują zasadnicze elementy zatrudnienia powoda (pracownika umownego) w stosunku do funkcjonariuszy celnych, iż zróżnicowania tego (co do miejsca wykonywania pracy) nie można było uznać za dyskryminację.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie prawa materialnego, w szczególności: 1) niezastosowania oraz błędnej wykładni art. 86 ust. 1 w związku z art. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, wskutek uznania, że przepisy te nie określają w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej urzędu jako miejsca pracy, 2) art. 29 § 1 pkt 2 k.p., przez jego błędną wykładnię i uznanie, że może on stanowić podstawę prawną do ustalenia w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej miejsca pracy jako obszaru objętego właściwością terytorialną organu państwowego, bez uwzględnienia stanowiącego *lex specialis* art. 86 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, określającego urząd jako miejsce pracy dla pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej, którzy nie decydują samodzielnie o konkretnym miejscu wykonywania powierzonych im czynności, „lecz zawsze w określonym miejscu otrzymują od przełożonego przydział zadań do kontroli i przed nim w tymże miejscu rozliczają się z wykonanych zadań”. Jako okoliczność uzasadniającą rozpoznanie skargi kasacyjnej skarżący wskazał na istnienie potrzeby wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości: 1) „przepisu art. 86 ust. 1 w związku z art. 3 i art. 7

ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w zakresie czy przepis ten określa urząd jako miejsce pracy dla członków korpusu służby cywilnej”, 2) art. 29 § 1 pkt 2 k. p. - „w zakresie czy przepis ten może stanowić podstawę do ustalenia obszarowego miejsca pracy pracownikom będącym członkami korpusu służby cywilnej”. Istotą budzącego wątpliwości problemu prawnego jest kwestia czy w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę członka korpusu służby cywilnej, którego pracodawcą jest Izba Celna, dopuszczalne jest ustalenie miejsca pracy jako określonego obszaru w oparciu o art. 29 § 1 pkt 2 k. p., czy też możliwość taką wyklucza art. 86 ust. 1 w związku z art. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Zdaniem skarżącego, art. 86 ust. 1 tej ustawy określa urząd jako miejsce pracy członków korpusu służby cywilnej, stąd też jako *lex specialis* ogranicza możliwość swobodnego ustalenia miejsca pracy pracownikom będącym członkami tego korpusu, jako określonego obszaru. Miejscem pracy tzw. terenowego pracownika członka korpusu służby cywilnej, którego większość zadań polega na wykonywaniu czynności kontrolnych u podatników w terenie, nie jest obszar w terenie, na którym wykonuje on poszczególne czynności, lecz jednostka przestrzenna zakładu pracy (komórka organizacyjna urzędu), w której pracownik otrzymuje przed wyjazdem przydział zadań i po powrocie składa sprawozdanie z ich wykonania. Ponadto w myśl art. 6 b ust. 1 ustawy o służbie celnej, wykonujący czynności kontrolne pracownicy oraz funkcjonariusze zatrudnieni w urzędach celnych określani zostali przez ustawodawcę wspólnym mianem „pracowników szczególnego nadzoru podatkowego”. W konsekwencji byłoby nielogiczne, gdyby miejscem pracy funkcjonariuszy celnych był urząd celny, a miejscem pracy innych pracowników członków korpusu służby cywilnej - określony obszar. Skoro skarżący jest zatrudniony w Izbie Celnej w W. i wykonuje szczególny nadzór podatkowy, to urząd celny, o którym mowa w przywołanym przepisie, należy rozumieć jako miejsce pracy zarówno dla skarżącego, jako członka korpusu służby cywilnej, jak i mianowanych funkcjonariuszy celnych. Skarżący wniósł o uchylenie punktu II zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik pozwanej wniósł o jej odrzucenie, a w razie przyjęcia skargi do rozpoznania, o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego na rzecz pozwanej kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw prawnych już dlatego, że nie zarzuciła ona naruszenia podstawowego przepisu dla rozeznania sporu, tj. art. 42 k.p., który stanowił podstawę dokonania wypowiedzenia powodowi warunków umowy o pracę w zakresie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych. Wstępnie i dla porządku, a to w sytuacji zaskarżenia wyroku Sądu drugiej instancji wyłącznie przez powoda Rafała S., który nie kwestionował swojego pracowniczego statusu prawnego umownego pracownika „służby cywilnej”, należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy związany granicami zaskarżenia i podstawami skargi kasacyjnej tego powoda (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), nie miał możliwości odniesienia się do postawionego pośrednio zarzutu niezrozumiałego dla powoda zróżnicowanego traktowania w zakresie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych przez mianowanych funkcjonariuszy celnych, dla których w świetle orzeczenia Sądu drugiej instancji byłaby to siedziba urzędu celnego, w stosunku do pracowników umownych korpusu służby cywilnej, dla których - wedle zaskarżonego orzeczenia - jest to obszar właściwości terytorialnej tego urzędu.

Równocześnie z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) wynika, że wypowiedzenie warunków zatrudnienia w „części dotyczącej miejsca wykonywania pracy” było następstwem wymuszonej regulacjami prawnymi (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, Dz.U. Nr 135, poz. 1137 oraz zarządzenie Nr 15 Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz.Urz. Ministra Finansów Nr 8, poz. 79) zmiany struktury organizacyjnej Izby Celnej w W., która polegała między innymi na zlikwidowaniu Urzędu Celnego w Z. i objęciu jego obszaru terytorialnego właściwością miejscową Naczelnika Urzędu Celnego w W., co spowodowało zaproponowanie powodowi nowego miejsca pracy - obszaru właściwości miejscowej Naczelnika Urzędu Celnego w W. w zakresie podatku akcyzowego. Zaliczenie obszaru działalności (właściwości terytorialnej) dotychczasowego pracodawcy powoda (Urzędu Celnego w Z., który został zlikwidowany) do obszaru właściwości miejscowej (terytorialnej) nowego pracodawcy powoda (Urzędu Celnego w W.) w sposób nieuchronny i uzasadniony wymuszało potrzebę zmiany warunków pracy przez zaproponowanie powodowi nowego obszaru wykony-

wania przezeń obowiązków komisarza akcyzowego, skoro taki pracownik z natury rzeczy i właściwości stosunku pracy wykonuje czynności z zakresu szczególnego nadzoru podatkowego w różnych miejscowościach, w których siedziby mają podmioty podlegające temu obowiązkowi podatkowemu. „Punktowe” określenie miejsca pracy jako siedziby określonego urzędu państwowego (pracodawcy) nie wyklucza przestrzennego, terytorialnego lub obszarowego wskazania różnych (ruchomych) miejsc wykonywania obowiązków służbowych przez pracownika kontroli lub nadzoru podatkowego na obszarze terytorialnej działalności lub właściwości tego pracodawcy (określonego urzędu kontroli podatkowej lub celnej). Przeciwnie, jest to oczywiście dopuszczalne, a nawet bywa konieczne w odniesieniu do komisarza podatkowego, który z istoty ciążących na nim obowiązków służbowych wykonuje powierzone mu czynności nadzoru podatkowego w różnych miejscowościach, w których siedziby mają podmioty podlegające określonemu obowiązkowi podatkowemu. Wprawdzie wydanie takiemu pracownikowi polecenia dokonania określonych czynności wynikających ze sprawowania szczególnego nadzoru podatkowego, a także ich ostateczne rozliczenie (sprawozdanie), następuje na ogół w siedzibie urzędu podatkowego (celnego), to dla osiągnięcia tych celów oczywiście niezbędne jest przeprowadzanie czynności kontrolnych u podatników w terenie. Wszystko to sprawia, że miejscem wykonywania czynności pracowniczych przez pracownika urzędu celnego lub podatkowego może być nie tylko siedziba zatrudniającego go urzędu, ale również obszar działalności podległej właściwości miejscowej i nadzorowi tego urzędu. Jeżeli zatem czynności wykonywane przez powoda będącego komisarzem akcyzowym polegają na przeprowadzaniu na obszarze działalności danego urzędu państwowego kontroli podatkowych podmiotów gospodarczych, których działalność wymaga realizacji podatkowego obowiązku akcyzowego, to terytorialne określenie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych według terytorialnej właściwości jego pracodawcy jest jednoznacznie uzasadnione. Takie obszarowe (terytorialne) ukształtowanie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych, które wynika z właściwości stosunku pracy (art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p.) jest dopuszczalne zarówno w umowie o pracę (art. 29 § 1 pkt 2 k.p.), jak i w drodze wypowiedzenia zmieniającego dotychczasowe warunki pracy (art. 42 k.p.), które było wymuszone zmianami w strukturze organizacyjnej lub właściwości terytorialnej urzędu państwowego.

Równocześnie obszarowe lub terytorialne określenie albo zmiana miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych wcale nie musi prowadzić do pogorszenia

warunków zatrudnienia, co gwarantuje między innymi powołany w skardze kasacyjnej art. 86 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że członkowi korpusu służby cywilnej delegowanemu służbowo poza siedzibę urzędu, w którym wykonuje pracę, przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy. Ponadto czas dojazdów do różnych miejsc wykonywania służbowych czynności, jak i czas powrotów do siedziby pracodawcy, podlega uwzględnieniu w ramach limitu obowiązującego czasu pracy komisarzy podatkowych, co w całości przekłada się na prawo do wynagrodzenia za tak przepracowany czas pracy (art. 80 zdanie pierwsze k.p.). Powyższe wyklucza koncepcję skarżącego, że art. 86 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, który reguluje uprawnienia do nabycia należności z tytułu wykonywania pracy poza siedzibą urzędu (pracodawcy), zawiera ograniczenia prawne w zakresie dopuszczalnego określenia miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych przez członków korpusu służby cywilnej, ponieważ przepis ten nie reguluje zasad określania miejsca pracy, a przez to nie stwarza przeszkód w możliwości terytorialnego określenia miejsca wykonywania czynności służbowych przez pracownika nadzoru podatkowego sprawowanego na obszarze właściwości miejscowej urzędu celnego lub podatkowego ani w dostosowaniu miejsca wykonywania tych czynności do granic wynikających ze zmian w strukturze organizacyjnej lub właściwości terytorialnej urzędu państwowego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====