



Sygn. akt I PK 52/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

SSA Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa I. S.

przeciwko Urzędowi Miasta C.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 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 sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka I. S. domagała się od pozwanego Urzędu Miasta w C. odszkodowania z tytułu naruszającego prawo wypowiedzenia warunków pracy oraz

zasądzenia na jej rzecz kosztów zastępstwa procesowego według obowiązujących stawek.

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Rejonowy w B. po rozpoznaniu sprawy wyrokiem z 22 marca 2013 r. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 12.726 zł.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka I. S. jest zatrudniona w Urzędzie Miasta C. na stanowisku zastępcy kierownika. Powódka jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

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. Jako podstawę prawną pozwany podał przepis art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych.

Powódka jest członkiem związku zawodowego OPZZ Konfederacja Pracy, mimo to zmiana warunków pracy nie została poprzedzona konsultacją z tą organizacją związkową. Powódka pełni też funkcję oddziałowego społecznego inspektora pracy.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi powielenie przepisu art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 269), który przewidywał, 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 jego dalsze zatrudnienie na tym stanowisku. Wskazał, że Sąd Najwyższy odniósł się do relacji tego przepisu do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 r., II PK 310/09, w którym wyraził pogląd, że przeniesienie pracownika na inne stanowisko służbowe, o którym stanowi art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest samodzielną konstrukcją

prawną uregulowana w tym przepisie, odmienną od unormowanego w kodeksie pracy wypowiedzenia warunków pracy lub płacy.

Zdaniem Sądu Rejonowego, zarówno 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 jednak do przekształcenia podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania w umowne stosunki pracy. Od tego momentu w stosunku do pracowników umownych przepis 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 dnia 23 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.), który zakazuje dokonywania zmian stosunku pracy na niekorzyść pracownika zajmującego funkcję społecznego inspektora pracy.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 17 września 2013 r. oddalił apelację pozwanego od powyższego wyroku.

W uzasadnieniu podniósł, że skarżący słusznie zarzuca, że 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 omawianej ustawy stanowił samodzielną podstawę zmiany treści stosunku pracy pracownika samorządowego. Wskazał przy tym, że za taką interpretacją tego przepisu przemawia rodowód tego przepisu wywodzący się z przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Podkreślono, że 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.

Sąd drugiej instancji przyjął dalej, że chociaż art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi samodzielną i natychmiastową podstawę zmiany treści stosunku pracy bez potrzeby sięgania do konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 § 1 k.p., to nie wyklucza to odpowiedniego zastosowania przepisów Kodeksu pracy zarówno w zakresie dochodzenia roszczeń przed sądem pracy, jak i ochrony stosunku pracy. W rozpoznawanej sprawie pozwany pracodawca, przenosząc powódkę na inne stanowisko służbowe, nie konsultował zmiany treści stosunku pracy z reprezentującą ją organizacją związkową, czym naruszył art. 38 k.p. Dodatkowo, nie respektował też wzmożonej ochrony stosunku pracy powódki wynikającej z pełnienia przez nią funkcji społecznego inspektora pracy (art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy).

Pozwany zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 38 k.p. oraz art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tych przepisów 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.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, 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 zatrudnienie na tym stanowisku (ust. 1). 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 (ust. 2). Z kolei art. 43 ust. 1 tej ustawy stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, co oznacza, że przesłanką stosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy pracowników samorządowych jest brak uregulowania danej kwestii w pragmatyce służbowej.

Przepis art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, obejmujący pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (tzw. pozostałych pracowników samorządowych – art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych), do umownego stosunku pracy wprowadza 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 (por. A. Dubowik: glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSP z 1999 r. nr 12, poz. 209). Przepisy takie, zamieszczone w np. odpowiednich rozdziałach ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 191.), ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), czy ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), zatytułowanych na ogół „nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy”, stanowią kompleksowe unormowanie poruszanych w nich zagadnień, w tym kwestii modyfikacji treści stosunków pracy pracowników mianowanych, bez potrzeby odwoływania się w tej materii do kodeksowej instytucji wypowiedzenia warunków pracy i płacy – wskazanej w art. 42 k.p. (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 24 maja 2007 r., II PK 306/06, OSNP 2008 nr 13 - 14, poz. 191). Takie „przeniesienie”, „delegowanie” czy „skierowanie” stanowi samodzielną konstrukcją prawną uregulowaną w danym przepisie, odmienną od unormowanego w Kodeksie pracy wypowiedzenia warunków pracy lub płacy (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 stycznia 2007 r., II PK 163/09, LEX nr 570331; z dnia 12

marca 2010 r., II PK 276/09, LEX nr 602246; z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 81/08, OSNP 2010 nr 7-8, poz. 92; z dnia 6 września 2005 r., I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 204)).

Trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2014 r., I PK 36/14 (niepublikowanym), że art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi powielenie treści art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Dotyczy on 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 może odnosić się wyłącznie do pracowników umownych, gdyż z dniem 1 stycznia 2012 r. mianowanie nie występuje już w ustawie o pracownikach samorządowych. W konsekwencji przeniesienie to należy również 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 w 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.

W ocenie Sądu Najwyższego, uprawniony jest zatem wniosek, że także w umownym stosunku pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym wyłączona została możliwość jego modyfikacji w drodze wypowiedzenia zmieniającego. Ma to swoje uzasadnienie w ustanowionej procedurze naboru na wolne stanowiska urzędnicze (art. 11 - 15 ustawy o pracownikach samorządowych), na podstawie otwartego konkursu. Każde więc stanowisko urzędnicze musi być obsadzone w drodze konkursu, wyjątkiem zaś jest objęcie takiego stanowiska przez przeniesionego urzędnika państwowego (zob. art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych). W konsekwencji, zmiana warunków pracy i płacy (w obrębie stanowisk urzędniczych) może nastąpić wyłącznie z

przyczyn określonych w art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych i w trybie w nim wskazanym. Oznacza to, że zmiana warunków pracy i płacy pracownika samorządowego uregulowana została w sposób kompleksowy w ustawie o pracownikach samorządowych i nie ma podstawy do uzupełniającego, odpowiedniego stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu pracy, w tym jego art. 38. Za takim stanowiskiem przemawia także orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że konsultacja związkowa zamiaru rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę nie ma charakteru powszechnego i obowiązek jej przeprowadzenia musi wynikać z konkretnego przepisu dotyczącego danego trybu rozwiązania umowy o pracę (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1993 r., I PZP 24/93, PiZS 1993 nr 12, s. 81 i z dnia 25 października 1995 r., I PZP 30/95, OSNAPiUS 1996 nr 10, poz. 139 oraz wyroki z dnia 4 kwietnia 1995 r., I PRN 7/95, OSNAPiUS 1995 nr 18, poz. 230, z dnia 21 października 2003 r., I PK 519/02, OSNP 2004 nr 19, poz. 337, z dnia 5 lutego 1998 r., I PKN 495/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 16, z dnia 12 stycznia 1998 r., I PKN 467/97, OSNAPiUS 1998 nr 23, poz. 678 i z dnia 4 grudnia 2003 r., I PK 114/03, OSNP 2004 nr 21, poz. 369).

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, zakład pracy nie może wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że wypowiedzenie stało się konieczne z przyczyn, o których mowa w art. 43 k.p. Wynika z tego przepisu ogólny zakaz (z wyraźnym z zastrzeżeniem wyjątku) zmiany na niekorzyść warunków pracy i płacy pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy także w innym trybie niż wypowiedzenie zmieniające, skoro ma on także odpowiednie zastosowanie do pracowników mianowanych, w których instytucja wypowiedzenia zmieniającego została wyłączona (ust. 4). Odnosi się on zatem nie tylko do wypowiedzenia zmieniającego, lecz także do wszystkich wynikających z prawa urzędniczego trwałych modyfikacji stosunku pracy na mocy jednostronnej decyzji pracodawcy, a zatem również do przeniesienia pracownika na inne stanowisko urzędnicze.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że wynikająca z tego przepisu szczególna ochrona trwałości stosunku pracy społecznego inspektora pracy nie ma jednak charakteru absolutnego, bowiem uchyla ją art. 5 ust. 5 pkt 5 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), zgodnie z którym w okresie objęcia szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy pracodawca może jedynie wypowiedzieć dotychczasowe warunki pracy i płacy pracownikowi będącemu społecznym inspektorem pracy. Przepis ten stosuje się także odpowiednio do tzw. zwolnień indywidualnych na podstawie art. 10 ust. 1 tej ustawy. Z przepisów tych wynika, ogólnie rzecz ujmując, zniesienie zakazu zmiany warunków pracy i płacy na niekorzyść pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy, jeśli z przyczyn niedotyczących pracownika nie jest możliwe dalsze jego zatrudnianie na dotychczasowym stanowisku pracy.

Powyższe regulacje stanowią wskazówkę interpretacyjną określającą zakres ochrony z art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy w sytuacji, gdy na skutek reorganizacji struktury organizacyjnej pracodawcy zniesione zostaje stanowisko zajmowane przez pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy. Jeśli więc przeniesienie pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy następuje na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, a więc na skutek reorganizacji pracodawcy samorządowego prowadzącej do likwidacji zajmowanego przez niego stanowiska, to analogicznie do przytoczonych wyżej unormowań ustawy o zwolnieniach grupowych przyjąć należy, że w takiej sytuacji nie obowiązuje zakaz z art. 13 ust. 3 ustawy o społecznej inspekcji pracy.

Przedstawione stanowisko ma też oparcie w wykładni celowościowej. Należy mieć na uwadze, że ochrona pracownika pełniącego funkcję społecznego inspektora pracy przed niekorzystną dla niego modyfikacją stosunku pracy przeważałaby nad koniecznością zapewnienia właściwego wykonywania zadań samorządowych nałożonych na pracodawcę. Pracodawca byłby zmuszony do utrzymywania nieadekwatnej do potrzeb struktury organizacyjnej albo do jedynie formalnego zatrudniania pracownika – bez możliwości faktycznego wykonywania

przez niego obowiązków pracowniczych (przeniesionych do innego ogniwa struktury organizacyjnej).

W rezultacie uzasadnione okazały się obie podstawy kasacyjne.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.