

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 17 lutego 2010 r.

I PZP 5/09

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Katarzyna Gonera (sprawozdawca, uzasadnienie), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lutego 2010 r. sprawy z powództwa Stanisława W. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w N.T. o przywrócenie warunków pracy i płacy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 22 października 2009 r. [...]

„Czy odwołanemu naczelnikowi urzędu skarbowego 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 wysokości takiej, jaką otrzymywał na stanowisku naczelnika ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Do odwołanego naczelnika urzędu skarbowego, który przed powołaniem na tę funkcję był urzędnikiem państwowym mianowanym 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.) stosuje się art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

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

I. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym postanowieniem z dnia 22 października 2009 r. [...] przedstawił do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego - na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. - zagadnienie prawne dotyczące tego, czy odwołanemu naczelnikowi urzędu skarbowego 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 wysokości takiej, jaką otrzymywał na stanowisku naczelnika urzędu.

Zagadnienie to ujawniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej w sprawie z powództwa Stanisława W. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w N.T. o przywrócenie dotychczasowych warunków pracy i płacy oraz wyrównanie wynagrodzenia. Według ustaleń faktycznych - przyjętych za podstawę pytania prawnego w sprawie [...] - powód był zatrudniony na podstawie mianowania, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, na stanowisku zastępcy naczelnika pozwanego Urzędu Skarbowego w N.T. Z dniem 1 kwietnia 2003 r. został powołany przez Ministra Finansów, na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489 ze zm.), na stanowisko naczelnika tego Urzędu, z wynagrodzeniem 6.811,47 zł, przy ustalonym mnożniku kwoty bazowej wynoszącym 3,793. Wynagrodzenie to było następnie podwyższane. Odwołanie powoda ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego nastąpiło z dniem 5 lutego 2007 r., po czym powierzono mu stanowisko pracownika wiodącego wieloosobowego stanowiska pracy do spraw podatku dochodowego od osób prawnych. W okresie od 5 lutego do 5 maja 2007 r. (przez trzy miesiące) powód otrzymywał wynagrodzenie takie jak naczelnik urzędu skarbowego, w kwocie 8.173,76 zł miesięcznie. W dniu 6 maja 2007 r. wynagrodzenie powoda ustalone zostało na poziomie wynagrodzenia starszego komisarza skarbowego, zaliczonego do grupy stanowisk specjalistycznych, w wysokości 3.878,93 zł, przy mnożniku kwoty bazowej 2,160.

Stanowisko pracownika wiodącego wieloosobowego stanowiska pracy do spraw podatku dochodowego od osób prawnych powód przestał zajmować z dniem 1 lipca 2007 r., kiedy stanowisko to - w wyniku reorganizacji urzędu - zostało zlikwidowane. Na skutek tej zmiany organizacyjnej powodowi powierzono stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, z wynagrodzeniem 2.605,71 zł, przy mnoż-

niku kwoty bazowej 1,451. Sąd Rejonowy przyjął, że w następstwie odwołania powoda z dniem 5 lutego 2007 r. ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego uzasadnione stało się przeniesienie go na inne stanowisko ze względu na szczególne potrzeby urzędu (na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych), następnie zaś - w wyniku reorganizacji urzędu, połączonej z likwidacją stanowiska powoda - uzasadnione stało się przeniesienie powoda z dniem 1 lipca 2007 r. (na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych) na inne stanowisko służbowe, odpowiadające jego kwalifikacjom.

Wyrokiem z dnia 29 lutego 2008 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Targu uwzględnił częściowo powództwo o wyrównanie wynagrodzenia. Sąd Rejonowy uznał jednocześnie, że powództwo o powołanie na stanowisko zastępcy naczelnika skarbowego lub na stanowisko kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych nie zasługiwało na uwzględnienie, ponieważ powód nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

W wyniku apelacji powoda Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu zmienił częściowo zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 34.486,71 zł z ustawowymi odsetkami tytułem wyrównania wynagrodzenia, ponadto ustalił, że od 5 lutego 2007 r. powodowi przysługuje wynagrodzenie przy zastosowaniu mnożnika kwoty bazowej 3,793, czyli mnożnika, według jakiego było ustalone wynagrodzenie powoda na stanowisku naczelnika urzędu skarbowego. Sąd Okręgowy stwierdził, że do powoda ma zastosowanie - poprzez art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) - art. 10 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Wobec odwołania powoda ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, i nieskorzystania przez niego z uprawnienia wynikającego z art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, powstała potrzeba przeniesienia go na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, a więc miała miejsce sytuacja opisana w art. 10 ust. 1b tej ustawy. Powinno to być stanowisko nie tylko odpowiadające kwalifikacjom powoda jako urzędnika, ale także równorzędne pod względem wynagrodzenia. To ostatnie oznacza, że urzędnik powinien otrzymywać wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości (w przypadku powoda - w wysokości wynagrodzenia naczelnika urzędu skarbowego). Tym samym uzasadnione było - w ocenie Sądu Okręgowego - żądanie powoda zasądzenia odszkodowania w wysokości 34.486,71 zł,

odpowiadającego dwunastokrotności różnicy pomiędzy wynagrodzeniem należnym a wynagrodzeniem wypłaconym, pomniejszonej o kwoty zasądzone prawomocnie przez Sąd pierwszej instancji (6.351,37 zł).

W skardze kasacyjnej pozwanego Urzędu Skarbowego, obejmującej zasądzenie odszkodowania (wyrównanie wynagrodzenia) i ustalenie dotyczące wysokości wynagrodzenia powoda poczynając od 5 lutego 2007 r., zarzucono, między innymi, naruszenie prawa materialnego - art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, poprzez przyjęcie, że z przepisu tego wynika zasada, według której powodowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia naczelnika urzędu skarbowego aż do ustania stosunku pracy w pozwanym urzędzie skarbowym.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany sformułował istotne zagadnienie prawne dotyczące wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a mianowicie - czy urzędnikowi służby cywilnej, zachowującemu do 31 grudnia 2007 r. status mianowanego urzędnika państwowego, po przeniesieniu w 2007 r. na inne stanowisko w urzędzie odpowiadające jego kwalifikacjom przysługuje - na podstawie powyższego przepisu - niezmienione wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości do czasu ustania stosunku pracy w tym urzędzie.

II. Przedstawiając powiększonemu składowi do rozpoznania przytoczone na wstępie zagadnienie prawne Sąd Najwyższy w składzie zwykłym podkreślił, że dotyczy ono - między innymi - wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z tym przepisem, 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 wynagrodzenia. Problem interpretacji przytoczonego przepisu był już przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r., I PK 18/07 (OSNP 2008 nr 15-16, poz. 221), Sąd Najwyższy stwierdził, że zatrudnionemu na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych urzędnikowi służby cywilnej odwołanemu ze stanowiska dyrektora izby skarbowej i przeniesionemu na stanowisko komisarza skarbowego przysługuje wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości (czyli w wysokości przypisanej do stanowiska dyrektora izby skarbowej). Na tle stanu faktycznego niemal identycznego jak w rozpoznawanej sprawie Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę kasacyjną powoda - odwołanego ze stanowiska dyrektora izby skarbowej i przeniesionego na stanowisko

starszego komisarza skarbowego, domagającego się przywrócenia poprzednich warunków wynagrodzenia - stwierdził, że zezwalając na zmianę warunków pracy w postaci pełnionej funkcji (zajmowanego stanowiska), a nawet miejsca pracy, w trybie uproszczonym w porównaniu do umownych stosunków pracy, ustawodawca przewidział w pragmatykach służbowych określone gwarancje płacowe dla przenoszonych pracowników. Tego typu gwarancje przewiduje również art. 10 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Według poglądu Sądu Najwyższego, który orzekał w sprawie I PK 18/07, określone w art. 10 ust. 1b tej ustawy stanowisko, na które można przenieść mianowanego urzędnika państwowego, zostało zdefiniowane poprzez dwie jego cechy: powinno to być stanowisko odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. To ostatnie oznacza, że urzędnik powinien otrzymywać wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. Gdyby ustawodawca zamierzał związać to wynagrodzenie z wynagrodzeniem przypisanym w przepisach płacowych do nowego stanowiska, posłużyłby się sformułowaniem użytym w art. 10 ust. 1 i 1a ustawy, gdzie jest mowa o wynagrodzeniu stosownym do wykonywanej pracy, ale nie niższym od dotychczasowego. Zróznicowanie sformułowań dotyczących wysokości wynagrodzenia, użytych w powołanych przepisach, nie jest przypadkowe. Przeniesienia, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych, mają charakter czasowy i na czas tego przeniesienia ustawodawca gwarantuje przeniesionym urzędnikom wynagrodzenie nie niższe od dotychczasowego. Przeniesienie z art. 10 ust. 1b ustawy nie zostało ograniczone pod względem czasowym (jest trwałe), odnosi się jedynie do urzędników państwowych mianowanych, możliwości jego zastosowania zostały zakreślone bardzo szeroko (ze względu na szczególne potrzeby urzędu), co jest wyrazem szczególnie daleko sięgającej podległości tej kategorii urzędników państwowych, kompensowanej gwarancją zachowania dotychczasowego wynagrodzenia.

Z kolei, w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2007 r., III PK 45/07 (LEX nr 319027), w sprawie z powództwa byłego naczelnika urzędu skarbowego - przeniesionego, po odwołaniu, na stanowisko starszego komisarza skarbowego - o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy, Sąd Najwyższy zaznaczył, że przez zwrot „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia” należy rozumieć stanowisko stwarzające takie same możliwości awansowe, wobec czego powód zachowuje prawo do wynagrodzenia otrzymywanego na stanowisku naczelnika urzędu.

W obu przywołanych wyrokach Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości co do tego, że art. 10 ust. 1b ustawy o urzędnikach państwowych ma zastosowanie wprost - poprzez art. 138 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) - do dyrektora izby skarbowej oraz do naczelnika urzędu skarbowego. W żadnym z tych orzeczeń nie znalazły się jednak odniesienia do szczególnego statusu pracowniczego dyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego.

W ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej art. 111 ust. 1 i 2 powiela treść art. 138 ust. 1 i 2 poprzedniej ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Zgodnie z art. 111 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych stosuje się art. 10 ust. 1a, 1b i 5, art. 13-16 oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy. Natomiast według art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., osoby odwołane z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej, które przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko były urzędnikami państwowymi mianowanymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, stają się pracownikami służby cywilnej i w stosunku do nich stosuje się odpowiednio art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Sąd Najwyższy przedstawiający zagadnienie prawne zwrócił uwagę, że przytoczony art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. spośród pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych wyraźnie wyodrębnia określoną kategorię osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w tym osób „odwołanych z funkcji organu administracji państwowej”; z chwilą odwołania osoby te stają się pracownikami służby cywilnej, którym przysługuje uprawnienie wynikające z art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, co oznacza, że przysługuje im prawo do ubiegania się o mianowanie na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem, jeżeli spełniają wymagania, o których mowa w art. 3 pkt 4 tej ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 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.), w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2003 r. - nadanym przez art. 15 pkt 1a ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmia-

nie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302 ze zm.) - „ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy administracji rządowej niezespolonej oraz, na podstawie odrębnych przepisów, inne organy, a w szczególności dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej”. Od 1 września 2003 r. dyrektor izby skarbowej i naczelnik urzędu skarbowego stali się organami administracji rządowej. Nie ma zatem wątpliwości, że objęci są normą art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W rozpoznawanej sprawie powód powołany został na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w N.T. z dniem 1 kwietnia 2003 r. na podstawie art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, a w konsekwencji powyższej zmiany przepisów - od 1 września 2003 r. stał się organem administracji rządowej niezespolonej.

W ocenie Sądu Najwyższego, przedstawiającego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, powstaje zatem pytanie o wzajemną relację art. 10 ust. 1b i art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Mianowanie (stosownie do art. 45 ust. 2 ustawy) na stanowisko równorzędne ze stanowiskiem zajmowanym przed powołaniem wyłącza zastosowanie art. 10 ust. 1b ustawy. W innej sytuacji (w przypadku odmowy mianowania albo niewystąpienia przez pracownika z żądaniem opartym na tym przepisie), skoro nie następuje rozwiązanie stosunku pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2005 r., I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 204), istnieje konieczność powierzenia takiemu pracownikowi innego stanowiska pracy i w związku z tym zastosowanie mógłby znaleźć art. 10 ust. 1b, ale nie wprost. Utrata stanowiska (funkcji) naczelnika urzędu skarbowego następuje bowiem nie w wyniku przeniesienia, lecz na skutek odwołania przez Ministra Finansów. Na tym jednak kończy się uprawnienie władcze ministra. Takiego pracownika nie przenosi się zatem ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego na inne wskazane stanowisko, tak jak ma to miejsce w przypadku „zwykłego” urzędnika, kiedy w wyniku jednego aktu przeniesienia następuje utrata pierwotnie zajmowanego stanowiska i objęcie kolejnego stanowiska. Po odwołaniu były naczelnik urzędu skarbowego staje się z mocy prawa pracownikiem służby cywilnej (art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.), nie ma też określonego stanowiska, chociaż pozostaje w służbie. Powierzenie mu innego stanowiska nastąpić może jedynie w wyniku odpowiednio zastosowanego art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych; odpowiednio - a więc z

uwzględnieniem jego szczególnej sytuacji prawnej, z której wynika brak możliwości jakiegokolwiek powrotu do warunków zatrudnienia na stanowisku naczelnika urzędu (organu administracji państwowej), co wynika wprost z art. 45 ust. 2 tej ustawy. Innymi słowy, pracownik służby cywilnej, który nie zrealizował skutecznie swojego uprawnienia wynikającego z art. 45 ust. 2, nie może domagać się więcej niż wynika z tego przepisu. „Równorzędność stanowiska pod względem wynagrodzenia” nie może być więc odnoszona do stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, będącego organem administracji państwowej (rządowej), lecz do stanowiska zajmowanego przed powołaniem na to stanowisko.

Przy przyjęciu powyższej koncepcji kolejną kwestię stanowi wyjaśnienie pojęcia „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia”. W obu przywołanych wyżej wyrokach (I PK 18/07 i III PK 45/07) Sąd Najwyższy przyjął, że oznacza ono wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości (naczelnika urzędu skarbowego lub dyrektora izby skarbowej), co, przy przyjęciu przedstawionego wyżej założenia, oznaczałoby wynagrodzenie w takiej wysokości, w jakiej było wypłacane na stanowisku zajmowanym przed powołaniem (w rozpoznawanej sprawie - na stanowisku zastępcy naczelnika urzędu skarbowego).

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym stanowisko, na jakie może zostać przeniesiony urzędnik państwowy jako równorzędne pod względem wynagrodzenia, ma zapewniać ten sam poziom wynagrodzenia (por. wyroki NSA z dnia 19 lipca 1995 r., II SA 1282/95, niepublikowany oraz z dnia 15 marca 1999 r., II SA 1915/98, LEX nr 46600). Nowe stanowisko wymaga zapewnienia urzędnikowi takich samych możliwości płacowych, jak stanowisko, które dotychczas zajmował (por. wyrok NSA z dnia 23 października 1995 r., II SA 2203/95, niepublikowany). W wyroku z dnia 23 października 1995 r., II SA 2205/95 (Prawo Pracy 1996 nr 9, s. 40), Naczelny Sąd Administracyjny, rozwijając ten problem, stwierdził, że stanowiskami o równorzędnym wynagrodzeniu są stanowiska, z którymi powiązane są wynagrodzenia o takich samych co do rodzaju i wysokości składnikach, a także, że nie ma stanowisk równorzędnych faktycznie i potencjalnie pod względem wynagrodzenia. Takie rozróżnienie wynika z porównywania ze sobą dwóch różnych wynagrodzeń: wynagrodzenia przewidzianego na danym stanowisku i wynagrodzenia ustalonego osobie zajmującej to stanowisko. Z art. 10 ust. 1b wynika zaś, że ochrona uprawnień pracowniczych w razie trwałej jednostronnej zmiany treści stosunku pracy sięga dalej niż w innych

przypadkach przeniesienia mianowanego urzędnika uregulowanych w art. 10 ustawy. W przypadku przeniesień przewidzianych w art. 10 ust. 1, 3 i 5 ustawy, ustawodawca zagwarantował urzędnikowi zachowanie co najmniej dotychczasowego wynagrodzenia za pracę, czyli tego, które zostało ustalone w akcie mianowania. Natomiast w art. 10 ust. 1b zastosował wymóg zachowania stanowiska równorzędnego pod względem wynagrodzenia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest uzasadniony pogląd, że przeniesienie mianowanego urzędnika na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych wymaga jedynie zachowania dotychczasowego wynagrodzenia za pracę, albowiem wówczas mogłoby to być w konsekwencji niższe stanowisko, jeżeli zachowano by dotychczasowe wynagrodzenie. Przeciwno temu pogładowi przemawia również wykładnia funkcjonalna powołanego przepisu, który powinien być interpretowany w sposób odpowiadający charakterowi i funkcjom urzędniczego stosunku zatrudnienia z mianowania. Pracownik mianowany jest zobowiązany do świadczenia pracy na „umówionym”, a nie jednostronnie wyznaczonym stanowisku pracy. Z tego względu odstępstwa, o których mowa w art. 10 ust. 1b, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, dopuszczającej możliwość jednostronnego przeniesienia na stałe na niższe stanowisko. Prezentowany pogląd prowadzi jednak, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, do zniweczenia możliwości przeniesienia w trybie art. 10 ust. 1b na inne stanowisko pracownika zajmującego jedno z najwyższych stanowisk w urzędzie. Może stać temu na przeszkodzie niemożność zapewnienia odpowiedniego, tak rozumianego, równorzędnego stanowiska. Ten argument nie może wszak podważać sensu przedstawionej powyżej wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, prawo pracy nie pozwala, aby osoby kierujące dotychczas zakładem pracy były jednostronnie przymuszone do przyjęcia w tym zakładzie roli pracownika podporządkowanego. Stąd też przeniesienie mianowanego urzędnika na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych wymaga zapewnienia stanowiska dającego takie same możliwości płacowe jak stanowisko, które dotychczas zajmował.

Z kolei w doktrynie podkreśla się, że z obu przesłanek wymienionych w art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika, iż stanowisko, na które ma być przeniesiony urzędnik państwowy mianowany, będzie w istocie równorzędne w hierarchii urzędu ze stanowiskiem zajmowanym przez urzędnika przed przeniesieniem, co znacznie łagodzi dolegliwości związane z tą zmianą treści stosunku pracy

(por. A. Dubowik: Komentarz do ustawy o pracownikach urzędów państwowych - tezy do art. 10). Twierdzi się także, że pojęcie „innego stanowiska równorzędnego pod względem wynagrodzenia” może być rozumiane - z formalnego punktu widzenia - jako stanowisko z kręgu określonych w danym punkcie tabeli stanowisk i zaszerogowań pracowników. Wówczas możliwość przeniesienia urzędnika na inne stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia byłaby ograniczona do grupy tak rozumianych stanowisk, a więc w zasadzie całkowicie ograniczone byłyby możliwości dokonywania wynikających ze szczególnych potrzeb urzędu zmian na wyższych stanowiskach kierowniczych. Pod tym pojęciem należy zatem rozumieć także inne, niższe od zajmowanego stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom przenoszonego urzędnika, lecz pod warunkiem, że na nowym stanowisku istnieją pewne możliwości zachowania dotychczasowego poziomu wynagrodzenia faktycznie otrzymywanego, nie zaś możliwości normatywne, które również na zajmowanym przed przeniesieniem stanowisku nie musiałyby być faktycznie osiągnięte (por. Z. Stawowiak: Pracownicy urzędów państwowych bez mianowania, Prawo Pracy 1995 nr 1, s. 18).

Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie przedstawiającym do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, stanowisko zaprezentowane w przytoczonych powyżej orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego nie zasługuje na aprobatę. Przede wszystkim, użyte w art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych sformułowanie „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia” nie oznacza stanowiska równorzędnego hierarchicznie. Wystarczy bowiem porównać treść art. 45 ust. 2 tej ustawy, w którym mowa ogólnie o stanowisku równorzędnym, z art. 10 ust. 1b, w którym wyraźnie wskazuje się na równorzędność stanowiska jedynie w zakresie wynagrodzenia. Zwykle usytuowanie określonego stanowiska w hierarchii służbowej pociąga za sobą przypisanie mu odpowiedniego poziomu wynagrodzenia, niemożliwego do osiągnięcia na stanowisku niższym. Jednakże zasada ta nie zawsze wynika z przepisów płacowych. Przykładem jest chociażby porównanie stanowiska naczelnika i zastępcy naczelnika urzędu skarbowego zaliczanych do średniego stopnia zarządzania w służbie cywilnej ze stanowiskiem niższym hierarchicznie - tzw. koordynującym w służbie cywilnej (kierownik działu, kierownik samodzielnego referatu). Wynagrodzenie przypisane stanowiskom na średnim stopniu zarządzania obliczane jest od 0,604 do 9,630 mnożnika kwoty bazowej. Natomiast na stanowisku koordynującym w służbie cywilnej osiągnąć można wynagrodzenie w wysokości według mnożnika kwoty bazowej od 0,540 do 7,154 (por. za-

łączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, Dz.U. Nr 12, poz. 79). Wynika z tego, że pewien pułap (przedział) wynagrodzenia jest wspólny dla stanowisk różnego szczebla w służbie cywilnej, co daje możliwość zachowania równorzędnego wynagrodzenia w porównaniu do dotychczasowego, chociaż stanowisko po przeniesieniu jest stanowiskiem hierarchicznie niższym niż uprzednio zajmowane.

W ocenie Sądu Najwyższego sformułowania „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia” nie należy rozumieć w ten sposób, że na nowym stanowisku pracy urzędnik powinien być wynagradzany nie niżej niż dotychczas (otrzymywać tyle samo co uprzednio). Takie spostrzeżenie wynika już z wykładni językowej powołanego przepisu. Zwrot „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia” nie oznacza tego samego co „wynagrodzenie na tym samym poziomie” czy „wynagrodzenie dotychczasowe”, a tylko te ostatnie zwroty mogłyby upoważniać do zastosowania takiej wykładni, jaką przyjął Sąd Najwyższy orzekający w sprawie I PK 18/07. Nie można odwoływać się do reguł wykładni funkcjonalnej, jeśli wykładni językowa pozwala na sformułowanie dostatecznie precyzyjnych wniosków interpretacyjnych. Taka zaś sytuacja występuje przy analizowaniu art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Już z porównania poszczególnych ustępów zamieszczonych w art. 10 ustawy wynika, że sporny przepis nie zapewnia mianowanemu urzędnikom państwowym, po przeniesieniu, trwałej gwarancji zachowania dotychczasowego wynagrodzenia na nowym, niższym hierarchicznie stanowisku pracy. W myśl art. 10 ust. 1 zdanie drugie ustawy, w okresie do trzech miesięcy w roku kalendarzowym, podczas zlecenia urzędnikowi wykonywania innej pracy niż określonej w akcie mianowania lub w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, urzędnikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Według art. 10 ust. 1a zdanie drugie ustawy, po przeniesieniu urzędnika spowodowanym reorganizacją urzędu, przysługuje mu wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz przez okres sześciu miesięcy nie niższe od dotychczasowego. Z kolei, art. 10 ust. 3 zdanie drugie ustawy stanowi, że w okresie przeniesienia na okres do sześciu miesięcy do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, spowodowanego „uza-

sadnionymi wypadkami”, urzędnikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Wreszcie, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy, w razie trwałej utraty zdolności do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, urzędnika państwowego mianowanego można za jego zgodą przenieść na inne, także niższe stanowisko, z tym że przez okres trzech miesięcy zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia. Jeżeli urzędnik państwowy zostaje poddany rehabilitacji zawodowej lub przysposobieniu do innej pracy, zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres dwunastu miesięcy.

Podobne uregulowania znalazły się w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 50 ustawy z 1998 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, dyrektor generalny urzędu może w każdym czasie przenieść urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe (ust. 1). Urzędnik, o którym mowa w ust. 1, zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko (ust. 2). Art. 31 ustawy z 2006 r. ma analogiczne brzmienie. Najdobitniej zaś rozróżniają pojęcie „stanowiska równorzędnego pod względem wynagrodzenia” i „wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości” przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), między innymi art. 201 w związku z art. 193 ust. 4, art. 194 ust. 4 i art. 195 ust. 3. To wyraźne rozróżnienie wskazuje na odmienny zakres pojęciowy „równorzędności pod względem płacowym” i „wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości”.

Analiza powołanych przepisów potwierdza tezę, że w sytuacji, gdy zamiarem ustawodawcy było zapewnienie urzędnikom państwowym albo pracownikom służby cywilnej gwarancji dotychczasowej wysokości wynagrodzenia w razie zmiany stanowiska, znajdowało to odzwierciedlenie w treści odpowiednich regulacji prawnych. Ustawodawca w takich wypadkach jasno określał, że pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia jedynie w ściśle wskazanym okresie, a nie bezterminowo. Z przywołanych przepisów wynika ogólna intencja ustawodawcy, że wynagrodzenie „w dotychczasowej wysokości” przysługuje w określonym przedziale czasowym, po jego zakończeniu zaś obowiązuje wynagrodzenie „równorzędnie pod względem płacowym”.

Z tego względu należałoby, zdaniem Sądu Najwyższego, uznać, że stanowisko „równorzędne pod względem wynagrodzenia” opisane w art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych to inaczej stanowisko „równorzędne pod względem płacowym”. Nie zapewnia ono przeniesionemu urzędnikowi wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości (sprzed przeniesienia czy sprzed odwołania z funkcji). Taki zabieg legislacyjny jest podyktowany okolicznością, że art. 10 ust. 1b ustawy stwarza możliwość przeniesienia urzędnika na inne stanowisko na czas nieograniczony (na stałe). Skoro tak, to pozbawione racjonalnych podstaw byłoby przyjęcie, że urzędnik po przeniesieniu nawet na hierarchicznie niższe stanowisko zachowuje prawo do dotychczasowej wysokości wynagrodzenia. Taka koncepcja swobodnego „zasiedzenia” wynagrodzenia byłaby ewenementem w prawie pracy, ewidentnie naruszającym zasadę równego traktowania w podobnych obiektywnie okolicznościach.

Z przedstawionych powyżej względów Sąd Najwyższy sformułował pogląd, że „równorzędność pod względem wynagrodzenia” wymaga bądź jedynie stanowiska, na którym pracownik ma możliwość osiągnięcia wynagrodzenia porównywalnego do wynagrodzenia przysługującego na stanowisku zajmowanym przed przeniesieniem, bądź też, dalej idąc, że art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych gwarantuje przeniesionemu urzędnikowi wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż najniższe wynagrodzenie dla stanowiska uprzednio zajmowanego - przewidziane w przepisach płacowych. Tym samym nie może zostać zaaprobowany wywód przeprowadzony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego w sprawie I PK 18/07, że skoro możliwości przeniesienia urzędnika przewidziane w art. 10 ust. 1b zostały zakreślone bardzo szeroko (ze względu na szczególne potrzeby urzędu), jest to wyraz szczególnej podległości tej kategorii urzędników państwowych mianowanych, kompensowanej gwarancją zachowania dotychczasowego wynagrodzenia.

Sąd Najwyższy odwołał się również do argumentacji prawnej przedstawionej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02 (OTK-A 2003 nr 6, poz. 54). Trybunał, badając zgodność z art. 2 Konstytucji RP art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, stwierdził, że ochrona praw nabytych nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie zakazuje stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, jeżeli przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. W uzasadnieniu wyroku z 16 czerwca 2003 r., K 52/02 Trybunał Konstytucyjny stwier-

dził, że „zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Z drugiej strony urzędnicy państwowi nie mogą oczekiwać, że zasady te pozostaną niezmienione bez względu na zmianę uwarunkowań społecznych. Każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności względ na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej”. Urzędnicy państwowi przez wzgląd na konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urzędu (ze względu na szczególne potrzeby urzędu) muszą się liczyć z możliwością przeniesienia na inne stanowisko i związanym z tym obniżeniem wysokości dotychczas otrzymywanego wynagrodzenia.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że istnieje także możliwość przyjęcia, iż odwołany naczelnik urzędu skarbowego przestaje być mianowanym urzędnikiem państwowym i staje się z mocy prawa pracownikiem służby cywilnej (art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.). Wówczas odpadałaby istniejąca przed odwołaniem podstawa zatrudnienia (mianowanie) i stosunek pracy na podstawie mianowania przekształcałby się z mocy prawa w umowny stosunek pracy. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 1 tej ustawy pracownik służby cywilnej to osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Do przeniesienia pracownika służby cywilnej na inne stanowisko służbowe odpowiednie zastosowanie mogłoby mieć przepisy Kodeksu pracy o wypowiedzeniu zmieniającym (art. 42 k.p.).

Podejmując uchwałę w powiększonym składzie, Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III. Przed przystąpieniem do zasadniczych rozważań - czyli analizy przedstawionego zagadnienia prawnego - należy poczynić parę uwag wstępnych.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy rozpoznał dotychczas merytorycznie kilka spraw podobnych do sprawy, w której zostało przedstawione pytanie prawne (chodziło w nich - co charakterystyczne - o wynagrodzenie naczelnika albo zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, dyrektora albo wicedyrektora izby skarbowej, wreszcie dyrek-

tora albo wicedyrektora urzędu kontroli skarbowej, po odwołaniu ich z tych stanowisk kierowniczych i przeniesieniu na niższe stanowiska w hierarchii urzędu).

W wyrokach: z 26 czerwca 2007 r., I PK 18/07 (OSNP 2008 nr 15-16, poz. 221), z 18 października 2007 r., III PK 45/07 (LEX nr 319027), a także z 18 września 2008 r., II PK 21/08 (niepublikowany), z 5 maja 2009 r., I PK 11/09 (niepublikowany) i z 23 czerwca 2009 r., II PK 310/08, (niepublikowany), Sąd Najwyższy stwierdził, wyrażając ten pogląd bezpośrednio lub pośrednio (przy okazji analizowania innych problemów prawnych), że pracownik mianowany - w razie przeniesienia go na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych na inne stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia z poprzednio zajmowanym - ma prawo do wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości, czyli w wysokości otrzymywanej na stanowisku zajmowanym bezpośrednio przed przeniesieniem. Jednocześnie w przytoczonych orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjął, że do odwołanego naczelnika urzędu skarbowego (jego zastępcy) albo odwołanego dyrektora izby skarbowej (jego zastępcy) ma zastosowanie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia, na które może zostać przeniesiony mianowany urzędnik państwowy, ma zapewniać mu ten sam poziom wynagrodzenia (por. wyroki NSA z 19 lipca 1995 r., II SA 1282/95, niepublikowany oraz z 15 marca 1999 r., II SA 1915/98, LEX nr 46600). Nowe stanowisko wymaga zapewnienia urzędnikowi takich samych możliwości płacowych, jak stanowisko, które dotychczas zajmował (por. wyrok NSA z 23 października 1995 r., II SA 2203/95, niepublikowany). Stanowiskami o równorzędnym wynagrodzeniu są stanowiska, z którymi powiązane są wynagrodzenia o takich samych co do rodzaju i wysokości składnikach (por. wyrok NSA z 23 października 1995 r., II SA 2205/95, Prawo Pracy 1996 nr 9, s. 40).

Pytanie prawne zwykłego składu Sądu Najwyższego zmierza w istocie - jak należy wnosić z uzasadnienia postanowienia z 22 października 2009 r. - do zmiany dotychczasowego stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w przytoczonych orzeczeniach dotyczących analogicznych stanów faktycznych. Przyczyną przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi Sądu Najwyższego jest brak akceptacji dla takiej wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, według której osoba zajmująca dotychczas kierownicze

stanowisko w urzędzie - po odwołaniu jej z tego stanowiska i przeniesieniu z tej przyczyny na inne, niższe w hierarchii stanowisk w urzędzie - miałyby zachować prawo do wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości (w wysokości wynagrodzenia pobieranego na zajmowanym przed odwołaniem stanowisku kierowniczym). Zwykły skład Sądu Najwyższego podważył koncepcję swoistego „zasiedzenia” wynagrodzenia związanego z zajmowanym stanowiskiem kierowniczym, która byłaby nie tylko czymś wyjątkowym w prawie pracy, ale także prowadziłyby do naruszenia zasady równego traktowania pracowników znajdujących się w obiektywnie podobnych okolicznościach - w realiach spraw rozpoznanych przez Sąd Najwyższy wspomnianych powyżej powodowałyby bowiem sytuację, w której np. inspektor kontroli podatkowej albo inspektor kontroli skarbowej miałby przez dłuższy czas zarabiać tyle samo co naczelnik urzędu skarbowego albo dyrektor urzędu kontroli skarbowej tylko dlatego, że kiedyś w swojej karierze urzędniczej zajmował najwyższe stanowisko kierownicze w urzędzie. Zdaniem składu przedstawiającego zagadnienie prawne, z przepisów pragmatyk urzędniczych nie da się wyprowadzić ogólnego wniosku, który pozwalałby - w imię określonych racji - na uznanie dopuszczalności takiego nadzwyczajnego uprzywilejowania mianowanych urzędników państwowych w porównaniu z innymi pracownikami urzędów.

Po drugie, pytanie prawne przedstawione w niniejszej sprawie dotyczy szczególnej sytuacji - nie odnosi się ogólnie do każdego mianowanego urzędnika państwowego przenoszonego na inne stanowisko w urzędzie na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, lecz konkretnie do naczelnika urzędu skarbowego odwołanego z tego stanowiska kierowniczego przez Ministra Finansów, który w związku z tym odwołaniem zostaje przeniesiony na inne (niższe) stanowisko w ramach tego samego urzędu. Podkreślona specyfika stanu faktycznego ma znaczenie przy rozważaniu przedstawionego zagadnienia prawnego.

Problemy dotyczące interpretacji art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych na tle stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy wynikają bowiem - jak można przypuszczać - z nieadekwatności przedmiotu regulacji zawartej w tym przepisie do sytuacji osób odwołanych z funkcji kierownika urzędu, na przykład ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego. Stanowisko kierownika urzędu jest w urzędzie jedno jedyne i przeniesienie urzędnika z tego stanowiska na jakiegokolwiek inne w urzędzie zawsze wywołuje problem zachowania wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości (na poziomie wynagrodzenia kierownika urzędu) bądź jego obniże-

nia (a jeśli obniżenia, to do jakiego poziomu). Problem wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych dotyczy przy tym tylko tych urzędników służby cywilnej, do których w ogóle stosuje (stosowało) się ustawę o pracownikach urzędów państwowych - choćby w okresie przejściowym (por. art. 110 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.). Obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. nie przewiduje już - choćby tylko przejściowego - stosowania do urzędników służby cywilnej zatrudnionych w urzędach skarbowych przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie ma zatem obaw, że w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego odwołanego z tego stanowiska po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. i przeniesionego w związku z tym na inne stanowisko służbowe w urzędzie powstałby problem podobny do przedstawionego w rozpoznawanej sprawie. Dokonana w niniejszej sprawie przez Sąd Najwyższy wykładnia dotycząca ewentualnej możliwości zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych do odwołanego naczelnika urzędu skarbowego przeniesionego na inne stanowisko służbowe w urzędzie skarbowym miałyby zatem znaczenie wyłącznie historyczne. Obecny stan prawny nie stwarza dylematów przedstawionych w zagadnieniu prawnym.

Do urzędów skarbowych jako pracodawców (i do zatrudnionych w nich pracowników - w tym do naczelnika urzędu skarbowego) miały zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. i mają obecnie zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Jest jednak zasadnicza różnica między stanem prawnym wykreowanym przez obydwie ustawy. Według art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), stanowiska urzędnicze w urzędach wymienionych w art. 2 ust. 1 tej ustawy mogli zajmować także pracownicy w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. W art. 2 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) nie ma przepisu odsyłającego do ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Obydwie pragmatyki urzędnicze (ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. i ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.) są rozłączne. Wynika to z analizy art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Podkreśla to dodatkowo treść art. 1 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Do urzędników służby cywilnej pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. nie stosuje się w ogóle ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r., w tym także jej art. 10 ust. 1b.

IV. Przedstawione powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy bezpośrednio wykładni 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.), a ściślej możliwości zastosowania tego przepisu do sytuacji powoda - odwołanego ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego z dniem 5 lutego 2007 r. Co do zasady przepis ten mógł mieć zastosowanie do powoda jako mianowanego urzędnika państwowego zatrudnionego w urzędzie skarbowym w okresie przejściowym - do 31 grudnia 2007 r. Przepis ten stanowi dosłownie: „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 wynagrodzenia.” Formułuje on jedną przesłankę umożliwiającą pracodawcy dokonanie jednostronnej zmiany treści stosunku pracy (w postaci przeniesienia mianowanego urzędnika państwowego, choćby bez jego zgody, na inne stanowisko), a mianowicie „szczególne potrzeby urzędu”, a ponadto dwa warunki, jakim powinno odpowiadać stanowisko, na które jest przenoszony pracownik - musi to być stanowisko odpowiadające kwalifikacjom pracownika oraz równorzędne pod względem wynagrodzenia. Pytanie prawne Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, zgodnie z jego treścią, nie dotyczy zagadnień związanych z kwalifikacjami przenoszonego pracownika (ściślej - przy spełnieniu jakich przesłanek stanowisko, na które zostaje przeniesiony urzędnik państwowy mianowany, odpowiada jego kwalifikacjom), skupia się natomiast na wykładni pojęcia „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia”. Wątpliwości interpretacyjne budzi zwłaszcza to, czy na takim stanowisku („równorzędnym pod względem wynagrodzenia”) wynagrodzenie urzędnika musi pozostać przynajmniej na takim samym poziomie (co do wysokości) jak na stanowisku poprzednio zajmowanym, czy też dopuszczalna jest w związku ze zmianą stanowiska pracy urzędnika również zmiana wynagrodzenia, adekwatna do nowego stanowiska (zakresu obowiązków i zakresu odpowiedzialności przypisanych do nowego stanowiska, na które został przeniesiony, które mogą obiektywnie usprawiedliwiać niższe wynagrodzenie od dotychczas otrzymywanego).

Podstawowe znaczenie ma jednak odpowiedź na pytanie, czy do sytuacji powoda - po jego odwołaniu ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego - art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych powinien w ogóle mieć zastosowanie. Przyjęcie, że do sytuacji powoda przepis ten nie miał zastosowania, czyni

zbędnym rozważanie, w jaki sposób - wprost czy tylko odpowiednio - należałoby go zastosować i jak rozumieć pojęcie „stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia”.

V. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd Najwyższy w zwykłym składzie nie kwestionuje możliwości odpowiedniego stosowania art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych do zatrudnionego w urzędzie na stanowisku urzędniczym pracownika, który miał status urzędnika państwowego mianowanego na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r., ale w wyniku zmiany regulacji prawnej dotyczącej stosunków pracy w administracji rządowej stał się „pracownikiem” służby cywilnej (stał się pracownikiem jednego z urzędów wymienionych w art. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.).

Konieczne jest zatem rozważenie, jaki był status pracowniczy powoda w rozpoznawanej sprawie w chwili odwołania go ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego - a w związku z tym, czy w ogóle miał do niego zastosowanie po odwołaniu (w okresie przejściowym - do 31 grudnia 2007 r.) art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Z przytoczonych na wstępie (punkt I) istotnych elementów stanu faktycznego wynika, że ocena statusu powoda powinna odnosić się do stanu prawnego obowiązującego w 2007 r., ponieważ powód został odwołany ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego 5 lutego 2007 r. i z tym dniem przeniesiony na inne stanowisko w urzędzie skarbowym. Prawnie doniosłe jest przede wszystkim to, czy powód po odwołaniu z tego stanowiska zachował - choćby przejściowo - status pracownika mianowanego, do którego miałyby zastosowanie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, czy też w związku z odwołaniem ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego status ten utracił. Gdyby bowiem po odwołaniu nie zachował statusu pracownika mianowanego, wówczas art. 10 ust. 1b nie miałyby do niego zastosowania.

Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., stosunki pracy nawiązane w urzędach, o których mowa w art. 2 tej ustawy (dotyczy to również urzędów skarbowych - art. 2 ust. 1 pkt 3), przed dniem wejścia w życie tej ustawy na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, pozostawały w mocy nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2007 r., chyba że wcześniej w sposób określony w tej ustawie zostały przekształcone, rozwiązane lub wygasły. Zgodnie z art. 110 ust. 2 tej ustawy, z dniem 1

stycznia 2008 r. dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania przekształcały się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Powoda regulacja ta dotyczyła bezpośrednio, co oznacza, że mógł zachować status urzędnika państwowego mianowanego tylko do 31 grudnia 2007 r. Z dniem 1 stycznia 2008 r. jego stosunek pracy z mianowania przekształciłby się z mocy ustawy w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (chyba że do 31 grudnia 2007 r. uzyskałby mianowanie na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. i stał się urzędnikiem służby cywilnej zatrudnionym na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie - art. 3 pkt 2). Skoro stosunek pracy powoda wynikający z mianowania miał się przekształcić się z mocy ustawy w stosunek pracy wynikający z umowy o pracę na czas nieokreślony, to najpóźniej od 1 stycznia 2008 r. (a może nawet wcześniej, jeszcze w 2007 r.) pozwany pracodawca (urząd skarbowy) mógł wypowiedzieć powodowi dotychczasowe warunki pracy i płacy (także w zakresie dotyczącym wynagrodzenia) bezpośrednio na podstawie art. 42 k.p. Oznacza to, że nawet korzystne dla powoda jako pracownika zatrudnionego na podstawie mianowania przyjęcie, iż po odwołaniu miał do niego zastosowanie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych i korzystna dla niego interpretacja tego przepisu (przewidująca zachowanie dotychczasowego wynagrodzenia na „stanowisku równorzędnym pod względem wynagrodzenia”) rozciągałaby się w czasie tylko do 31 grudnia 2007 r. Po tej dacie nie byłoby przeszkód do dokonania przez pracodawcę wypowiedzenia zmieniającego warunki zatrudnienia powoda w zakresie dotyczącym wynagrodzenia. Powyższą okoliczność należałoby mieć na uwadze przy dokonywaniu ewentualnej wykładni celowościowej art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie jest bowiem prawdziwa teza pozwanego pracodawcy, że odwołany ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego urzędnik państwowy (do którego w okresie przejściowym - do końca 2007 r. - należało stosować przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych) miałby już do końca swojego zatrudnienia w tym urzędzie pobierać wynagrodzenie równorzędne wynagrodzeniu naczelnika. Nie można byłoby również w tym kontekście mówić o swoistym „zasiedzeniu” wysokości wynagrodzenia. Gwarancja wysokości wynagrodzenia dotyczyłaby tylko okresu przejściowego - przez czas zachowania statusu urzędnika państwowego mianowanego, czyli w zasadzie do 31 grudnia 2007 r.

Wraz ze zniesieniem szczególnego statusu członków korpusu służby cywilnej, którzy byli wcześniej urzędnikami państwowymi mianowanymi na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, przestał mieć do nich zastosowanie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Sam przepis art. 10 ust. 1b tej ustawy istnieje nadal (w niezmienionym brzmieniu) i może mieć zastosowanie do mianowanych urzędników pozarządowej administracji państwowej (urzędników zatrudnionych w urzędach wymienionych w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 16 września 1982 r.). Nie istnieje przy tym jakaś istotna różnica w stosowaniu art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych (w okresie przejściowym, do końca 2007 r.) do urzędników zatrudnionych w służbie cywilnej, którzy byli wcześniej urzędnikami państwowymi mianowanymi na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (tak jak powód), i do mianowanych urzędników pozarządowej administracji państwowej, którzy obecnie podlegają ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Ogólna i abstrakcyjna wykładnia art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych byłaby może przydatna dla rozpoznawania w przyszłości spraw mianowanych urzędników pozarządowej administracji państwowej, nie jest jednak konieczna w rozpoznawanej sprawie dotyczącej odwołanego w 2007 r. naczelnika urzędu skarbowego. Istotny problem w rozpoznawanej sprawie dotyczy bowiem tego, czy urzędnik odwołany ze stanowiska kierownika urzędu powinien nadal otrzymywać wynagrodzenie w wysokości przewidzianej dla tego stanowiska, z którego został odwołany, czy też jakieś inne (niższe) wynagrodzenia, a jeżeli niższe, to do jakiego stanowiska odniesione.

VI. Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy na stanowiskach urzędniczych stawało się anachronizmem już wtedy, gdy regulowała te stosunki wyłącznie ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

W kolejnych ustawach o służbie cywilnej, począwszy od ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.), status prawny pracowników administracji rządowej, którzy uzyskali mianowanie na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r., był regulowany na okres przejściowy w sposób szczególny, przy założeniu wyjściowym, że pracownicy ci nie uzyskają docelowo statusu urzędnika służby cywilnej (mianowanego pracownika służby cywilnej), lecz staną się pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę. W ustawie o pracownikach urzędów państwowych mianowanie jako podstawa nawiązywania stosunków pracy na stanowiskach urzędniczych zostało zniesione przez ustawę z dnia

2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz. 704 ze zm.). Przepis art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. przewidywał bowiem, że począwszy od dnia wejścia w życie tej ustawy (czyli od 27 stycznia 1995 r.) z pracownikami urzędów państwowych, wymienionych w art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, nie nawiązuje się już stosunku pracy na podstawie mianowania. Nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie umowy o pracę lub, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, na podstawie powołania (ust. 1). Jednakże stosunki pracy nawiązane przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania pozostały w mocy i mogły być zmieniane i rozwiązywane na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą (ust. 2). Od wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o pracownikach urzędów państwowych (czyli od stycznia 1995 r.) stosunki pracy nawiązane w urzędach administracji państwowej na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych były zachowywane przez wyznaczony okres przejściowy. Powód zachował status urzędnika państwowego mianowanego i w chwili odwoływania go ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego z dniem 5 lutego 2007 r. status ten nadal posiadał. Gdyby nie doszło do odwołania, miał go utracić dopiero z dniem 31 grudnia 2007 r. Okres przejściowy, którego data końcowa była kilkakrotnie zmieniana, ostatecznie zakończył się z dniem 31 grudnia 2007 r. - zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.) - i pracownicy urzędów służby cywilnej, którzy byli mianowani jeszcze na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, stali się z dniem 1 stycznia 2008 r. pracownikami służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (chyba że uzyskali mianowanie na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej, stając się urzędnikami służby cywilnej).

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej obejmowała tylko urzędników służby cywilnej, czyli pracowników mianowanych na podstawie tej ustawy. Pracownicy zatrudnieni w administracji rządowej na podstawie umowy o pracę oraz mianowania (jeszcze w oparciu o ustawę o pracownikach urzędów państwowych) podlegali przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pracownicy mianowani na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 1996 r., mieli stać się po upływie okresu przejściowego pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) zniósła dualizm ustaw regulujących stosunki pracy na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, jednak z wyjątkiem dotyczącym urzędników mianowanych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w okresie przejściowym. Do tych pracowników w okresie przejściowym miały w zasadzie zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (według terminologii ustawy pracowników służby cywilnej) i enumeratywnie wyliczone przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, regulujące stosunki pracy na podstawie mianowania. Regulacja dotycząca statusu pracowników mianowanych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zawarta w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., została powtórzona w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r.

Kolejne ustawy o służbie cywilnej, poczynając od ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r., obejmowały swoim zakresem wszystkie stosunki pracy na stanowiskach urzędniczych w administracji państwowej, tworzące tzw. korpus służby cywilnej. Tylko w takim globalnym ujęciu korpusu służby cywilnej znaleźli się w nim także pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Jednakże pracownicy ci mieli osobny, przejściowy status. Nie stawali się oni z mocy prawa urzędnikami służby cywilnej, gdyż było to zarezerwowane wyłącznie dla pracowników mianowanych na podstawie ustawy o służbie cywilnej, ani pracownikami zatrudnionymi stosownie do przepisów tej ustawy na podstawie umowy o pracę (pracownikami służby cywilnej). W okresie przejściowym (sukcesywnie przedłużanym) pracownicy ci tworzyli coraz bardziej ograniczoną liczebnie grupę mianowanych urzędników państwowych, poddaną osobnej regulacji wynikającej częściowo z ustawy o służbie cywilnej, częściowo z ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Regulacja ta składała się z przepisów ustawy o służbie cywilnej dotyczących pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz z niektórych (ściśle określonych) przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych w zakresie regulacji stosunków pracy na podstawie mianowania. Właśnie te ostatnie przepisy, w tym art. 10 ust. 1b, którego wykładni dotyczy rozpatrywane zagadnienie prawne, zapewniały dawnym pracownikom mianowanym (zachowującym status mianowanych urzędników państwowych) ochronę odpowiadającą standardom z okresu ich mianowania. Opisany hybrydowy układ regulacji wyrażał odrębny i szczególny status stosunków pracy na stanowiskach urzędniczych

w administracji państwowej, nawiązanych pod rządem ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tych stosunków, które w systemie służby cywilnej miały stopniowo zanikać, aż do ich wygaszenia z dniem 31 grudnia 2007 r.

Mającą zastosowanie w rozpoznawanej sprawie ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (to w czasie jej obowiązywania powód został odwołany ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego) status „dawnych” urzędników administracji państwowej unormowała w przepisach rozdziału poświęconego regulacjom przechodnim i dostosowującym. Należy podkreślić normatywny sens każdego z określeń użytych w tytule rozdziału „Przepisy przejściowe i dostosowujące”. Istotą regulacji dotyczącej mianowanych urzędników administracji państwowej zawartej w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. było bowiem wspomniane wcześniej „wygaszenie” stosunków pracy z mianowania, między innymi poprzez ich przekształcenie w umowne stosunki pracy. Taka *ratio legis* wynikała jednoznacznie z treści art. 110 i art. 111 przepisów przechodnich i dostosowujących ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

Przepisy te przewidywały, że stosunki pracy nawiązane w urzędach, o których mowa w art. 2 (w tym urzędach skarbowych jako „innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej” - art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy), przed dniem wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, pozostają w mocy nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2007 r., chyba że wcześniej w sposób określony w niniejszej ustawie zostały przekształcone, rozwiązane lub wygasły (art. 110 ust. 1). Z dniem 1 stycznia 2008 r. dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych miały się przekształcić w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 110 ust. 2). Do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych stosowało się art. 10 ust. 1a, 1b i 5, art. 13-16 oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy (art. 111 ust. 1). Jednak osoby odwołane z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej, które przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko były urzędnikami państwowymi mianowanymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach

urzędów państwowych, stawały się pracownikami służby cywilnej i w stosunku do nich stosowało się odpowiednio art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (art. 111 ust. 2).

Zgodnie z przytoczoną treścią art. 110 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. - co wymaga szczególnego podkreślenia - dzień 31 grudnia 2007 r. miał być (i w rzeczywistości był) ostatecznym terminem ustania utrzymywanego „przejściowo” od 1995 r. odrębnego statusu dawnych urzędników państwowych mianowanych; jednak już wcześniej stosunki pracy tych urzędników podlegały określonym w ustawie przekształceniom - w szczególności mogły być rozwiązywane i wygaszane (przekształcane w umowne stosunki pracy, do których możliwe było stosowanie przepisów Kodeksu pracy). Powyższego kontekstu nie można przeoczyć w analizach art. 111 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego mniejsze znaczenie ma art. 111 ust. 1, który jest powtórzonym za ustawą o służbie cywilnej z 1998 r. uregulowaniem statusu prawnego pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - w okresie przejściowym do 31 grudnia 2007 r.

Decydująca dla udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne jest treść normatywna art. 111 ust. 2. Przepis ten dotyczy urzędników państwowych mianowanych zgodnie z ustawą z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ale znajdujących się ponadto w szczególnej sytuacji, mianowicie tych, którzy będąc mianowanymi urzędnikami państwowymi zostali najpierw powołani na funkcję organu administracji państwowej (lub inne stanowisko kierownicze w administracji państwowej), a następnie - pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. - zostali odwołani z tej funkcji (z tego stanowiska kierowniczego). W momencie odwołania z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej następowało owo „dostosowanie”, o którym mowa w tytule rozdziału, oraz przekształcenie, o którym mowa w zdaniu drugim art. 110 ust. 1 ustawy. Dostosowanie polegało na tym, że osoby objęte sytuacją określoną w hipotezie art. 111 ust. 2 ustawy „stają się pracownikami służby cywilnej i w stosunku do nich stosuje się odpowiednio art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych”.

Stwierdzenie, że osoby odwołane z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej stają się pracowni-

kami służby cywilnej, oznacza, że z chwilą odwołania ich dotychczasowy stosunek pracy z mianowania przekształcał się w umowny stosunek pracy, zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. pracownikiem służby cywilnej w rozumieniu tej ustawy jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Interpretacja art. 111 ust. 2 ustawy powinna uwzględniać wspomniany wyżej cel (*ratio legis*) „przejściowego” uregulowania statusu pracowniczego dawnych mianowanych urzędników państwowych, najpierw powołanych na funkcję organu administracji państwowej lub inne stanowisko kierownicze w administracji państwowej, a następnie odwołanych z tej funkcji lub stanowiska, oraz spraw ich dotyczących w związku z przekształceniami treści ich stosunku pracy. O takich właśnie mianowanych urzędnikach państwowych - odwołanych z funkcji organu administracji państwowej - stanowi bezpośrednio omawiany przepis i to ich dotyczy przewidziane w tym przepisie przekształcenie ich statusu pracowniczego (z mianowanego urzędnika państwowego w pracownika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę), przekształcenie „dostosowujące” ich sytuację do regulacji dotyczącej pracowników służby cywilnej. Zgodnie z art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., po przekształceniu (*ex lege*) ich statusu pracowniczego w sposób wyżej opisany, osoby te (już jako byli mianowani urzędnicy państwowi, będący - po odwołaniu z funkcji organu administracji państwowej - pracownikami służby cywilnej), ze względu na odpowiednie stosowanie w stosunku do nich art. 45 ust. 2 ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, mogły ubiegać się o mianowanie na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem. W myśl bowiem z art. 45 ust. 2 tej ustawy, osobie odwołanej z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej, która przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko była urzędnikiem państwowym mianowanym, przysługuje prawo do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem. Kwestia, czy powód, do którego niewątpliwie miał zastosowanie art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., ubiegał się o mianowanie na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego (ewentualnie przed powołaniem na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego) i jaki był skutek tych starań, pozostaje poza przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że powołanie i odwołanie, o jakich stanowi art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., nie są synonimami czynności kreującej stosunek pracy z powołania (art. 68 k.p.) lub czynności powodującej ustanie stosunku pracy z powołania (art. 70 k.p.). Pod tymi pojęciami kryje się wyłącznie powierzenie mianowanemu urzędnikowi państwowemu funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej oraz pozbawienie mianowanego urzędnika państwowego takiej funkcji lub stanowiska (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563).

Jak wynika z powyższych rozważań, ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. przewiduje uzyskanie przez „dawnych” mianowanych urzędników państwowych, którym powierzono funkcję organu administracji państwowej, po ich odwołaniu z tej funkcji, statusu pracowników służby cywilnej. Chodzi o określony w tej ustawie status pracownika służby cywilnej, inny od tego, który przejściowo zachowywał „dawny” urzędnik administracji państwowej.

W analizie art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. trudniejsze byłoby wykazanie, że przepis ten odnosi się wyłącznie do stosunków pracy z powołania (art. 68 k.p.), oderwanych od podstawy zatrudnienia zgodnej z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Powstałoby wówczas pytanie o sens podkreślenia - w treści przepisu - że odwołana osoba pełniąca funkcję organu administracji państwowej lub zajmująca inne stanowisko kierownicze w administracji państwowej przed powołaniem na tę funkcję lub to stanowisko była urzędnikiem państwowym mianowanym zgodnie z przepisami ustawy z 16 września 1982 r. Dosłowne brzmienie analizowanego przepisu i cele zawartej w nim regulacji normatywnej (podobnie jak cele całej ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.) odnosiły się do ciągle aktualnego w chwili wprowadzania w życie tej ustawy (jednak przejściowo - tylko do 31 grudnia 2007 r.) szczególnego statusu urzędników państwowych mianowanych; ustawa dla tego się nimi zajęła, że pomimo powołania na funkcję organu administracji państwowej nadal utrzymywali status urzędniczy (mianowanego urzędnika państwowego), chroniony w okresie przejściowym na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Z chwilą odwołania, ten szczególny podlegający ochronie status wygasał, a dotychczasowy mianowany urzędnik państwowy stawał się pracownikiem służby cywilnej, który mógł się ubiegać o mianowanie na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem na zasadach określonych w ustawie

o służbie cywilnej. W stosunku do ukształtowanego *ex lege* - w myśl art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. - statusu pracownika służby cywilnej, ochrona z art. 45 ust. 2 ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych została przewidziana na zasadzie zastosowania odpowiedniego. Ponowne mianowanie nie miało zatem kreować (restaurować) statusu mianowanego urzędnika państwowego, lecz jedynie status mianowanego urzędnika służby cywilnej.

W rozpatrywanej sprawie kwalifikacji prawnej wymaga sytuacja polegająca na tym, że naczelnik urzędu skarbowego, a więc piastun funkcji organu administracji państwowej, który przed powołaniem na tę funkcję był urzędnikiem państwowym mianowanym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, został pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. odwołany z tej funkcji. Jest to sytuacja idealnie odpowiadająca dyspozycji normy zawartej w art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Subsumcja ustalonego dotychczas stanu faktycznego pod dyspozycję tej normy jest logiczną konsekwencją owych ustaleń, a sankcją zastosowanej normy jest przekształcenie statusu pracowniczego odwołanego naczelnika urzędu skarbowego z mianowanego urzędnika państwowego w pracownika służby cywilnej, który - i tutaj mieści się pewna kontynuacja ochrony jego dotychczasowej pozycji urzędnika państwowego mianowanego - mógłby skorzystać z odpowiedniego zastosowania art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Jeżeli w rozpoznawanej sprawie odwołany naczelnik urzędu skarbowego nie skorzystał z prawa do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem, to po odwołaniu stał się pracownikiem służby cywilnej, do którego mają zastosowanie nie tylko wszystkie przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. dotyczące pracowników tej służby, których stosunek pracy ma podstawę w umowie o pracę (art. 3 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.), ale także przepisy Kodeksu pracy (art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.), w tym przepisy o wypowiedzeniu zmieniającym (obejmującym na przykład wysokość wynagrodzenia za pracę). Kwestia, czy w stosunku do powoda pracodawca zastosował po odwołaniu, czyli po 5 lutego 2007 r., wypowiedzenie zmieniające dotyczące wysokości wynagrodzenia za pracę, lokuje się poza zakresem przedstawionego Sądowni Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. Jedno nie ulega wątpliwości - do pracowników służby cywilnej (jako członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) nie mają zastosowania przepisy ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Nie dotyczy ich bowiem ani art. 110

ust. 1, ani art. 111 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Nie ma do nich w związku z tym zastosowania również art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (w związku z art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.). W konsekwencji odpada konieczność szczegółowego rozważania przedstawionego przez skład zwykły Sądu Najwyższego pytania dotyczącego interpretacji wskazanego w pytaniu przepisu ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Skoro w rozpoznawanej sprawie do powoda - po jego odwołaniu - nie miał zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, lecz art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., to nie jest konieczne szczegółowe rozważanie, czy odwołanemu naczelnikowi urzędu skarbowego po przeniesieniu go na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom przysługuje wynagrodzenie w wysokości takiej, jaką otrzymywał na stanowisku naczelnika urzędu, na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. O wysokości wynagrodzenia odwołanego naczelnika urzędu skarbowego, który stał się pracownikiem służby cywilnej, decydują przepisy ustawy o służbie cywilnej (przepisy rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy) oraz Kodeks pracy.

VII. Przy założeniu, że art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. ma zastosowanie do byłych urzędników państwowych mianowanych, którym najpierw powierzono funkcję organu administracji państwowej, a następnie z funkcji tej odwołano, w wyniku czego utraciły status mianowanego urzędnika państwowego, podstawy udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne nie może stanowić art. 111 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. w związku z art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Przedstawione przez skład zwykły Sądu Najwyższego zagadnienie prawne odnosi się do konkretnej występującej w sprawie sytuacji faktycznej, która obejmuje: po pierwsze - odwołanie pracownika z funkcji naczelnika urzędu skarbowego, po drugie - przeniesienie odwołanego z funkcji organu administracji państwowej pracownika na inne stanowisko na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tak ujął to pracodawca - czy nastąpiło to prawidłowo, jest poza zakresem ocen Sądu Najwyższego orzekającego w składzie powiększonym). Podstawowe znaczenie prawne w opisanej sytuacji faktycznej ma pierwszy z elementów tej sytuacji - odwołanie naczelnika urzędu skarbowego z tej funkcji organu administracji państwowej przez Ministra Finansów. Istotna (prawnie doniosła) jest

ocena odrębnie ukształtowanego, także normatywnie, zdarzenia, którego konsekwencje prawne powinny być określone według przepisów bezpośrednio dotyczących tego zdarzenia. Są one uregulowane w ustawie z dnia 21 czerwca 1986 r. o urzędach i izbach skarbowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 167 ze zm.). Zgodnie z tą ustawą, naczelnik urzędu skarbowego, będący organem administracji rządowej niezespolonej, podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 5 ust. 1). Minister ten powołuje urzędnika urzędu skarbowego spośród określonych kandydatów wyłonionych w określonym konkursie (art. 5 ust. 4). Minister ten również odwołuje naczelnika urzędu skarbowego na wniosek dyrektora izby skarbowej (art. 5 ust. 4 b pkt 2). Odwołanie naczelnika urzędu skarbowego, wynikające z dotyczącej tego kompetencji właściwego ministra, powoduje pozbawienie odwołanego funkcji organu administracji państwowej - tej funkcji, w którą został wyposażony poprzednim aktem powołania.

Odnosząc przywołane uregulowania do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy, nie można pominąć sytuacji powoda po jego odwołaniu z funkcji naczelnika urzędu skarbowego. Z chwilą odwołania przestał być organem administracji państwowej, przestał być naczelnikiem urzędu skarbowego - po odwołaniu ta inwestytura już nie istniała, a pozbawiony jej pracownik znajdował się w pozycji prawnej sprzed powołania. Gdyby nie było szczególnej regulacji wynikającej z art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., według której po odwołaniu z funkcji naczelnika urzędu skarbowego stosunek pracy powoda z mianowania przekształcił się w umowny stosunek pracy, należałoby przyjąć, że skoro powołanie na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego nie pozbawiło znaczenia prawnego stosunku pracy z mianowania, a dodawało do niego tylko funkcję (inwestyturę), to unicestwienie aktem odwołania tej funkcji powodowało w konsekwencji powrót do podstawowego stosunku pracy, do bycia pracownikiem zatrudnionym na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Mogłoby tu być potrzebne rozważenie, czy „cofnięcie” inwestytury nie powinno oznaczać powrotu na stanowisko bezpośrednio poprzedzające tę inwestyturę, w tym przypadku stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. Nie byłoby natomiast podstaw do kwalifikowania równorzędności stanowiska, które miało być odwołanemu naczelnikowi powierzony, ze stanowiskiem naczelnika. Podkreślając powyższe, można powiedzieć, że jeżeli odwołany naczelnik urzędu skarbowego nie znajdował, po odwołaniu, zatrudnienia na stanowisku poprzedzającym powołanie, to tę sytuację - ocenianą według

art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - należałoby rozważyć z uwzględnieniem podstawowego faktu: to nie naczelnika urzędu skarbowego przenosi się na inne stanowisko, lecz - stosownie do brzmienia art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. - z powodu konieczności wynikającej ze względu na szczególne potrzeby urzędu przenosi się po prostu urzędnika państwowego mianowanego, nie zajmującego żadnego stanowiska. Reasumując powyższe uwagi należy stwierdzić, że w zakresie ewentualnego zastosowania do powoda art. 111 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. w związku z art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, porównywalnym stanowiskiem („równorzędnym pod względem wynagrodzenia”) nie mogłoby być stanowisko naczelnika urzędu skarbowego. Przepis ten dotyczy urzędników państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania, przenoszonych ze względu na szczególne potrzeby urzędu na inne stanowisko, jego treść normatywna jest nieadekwatna do sytuacji urzędnika pełniącego funkcję organu administracji państwowej - słusznie podkreślił to Sąd Najwyższy w zwykłym składzie w uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego - a zatem stanowiska związanego z pełnieniem funkcji organu administracji państwowej nie można traktować jako punktu odniesienia do ustalenia stanowiska przysługującego po odwołaniu zgodnie z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zostało to lapidarnie ujęte w uzasadnieniu pytania prawnego jako opozycja wobec możliwości swoistego „zasiedzenia” wysokości wynagrodzenia odwołanego z tej funkcji byłego naczelnika urzędu skarbowego, który - niezależnie od powierzonego mu po odwołaniu stanowiska pracy w urzędzie - miałby nadal otrzymywać wynagrodzenie naczelnika urzędu skarbowego, choćby tylko do czasu zachowania statusu mianowanego urzędnika państwowego, czyli do 31 grudnia 2007 r.

VIII. Z przytoczonych powodów należało w odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wyrazić stanowisko, że do odwołanego naczelnika urzędu skarbowego, który przed powołaniem na tę funkcję był urzędnikiem państwowym mianowanym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, stosuje się art. 111 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Tym samym nie stosuje się art. 111 ust.1 tej ustawy w związku z art. 10 ust. 1b ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

=====