



Sygn. akt I PK 98/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 września 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Myszka (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S. W.

przeciwko Urzędowi Skarbowemu w N.

o przywrócenie warunków pracy i płacy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 września 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych w N.

z dnia 11 lutego 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w N. do
ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 lutego 2008 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w N. zasądził od Urzędu Skarbowego w N. na rzecz S. W. kwotę 2.532,89 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 czerwca 2007 r. do dnia zapłaty, kwotę 3.519,04 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia zapłaty oraz kwotę 299,73 zł od dnia 1 sierpnia 2007 r. do dnia zapłaty (pkt I) oraz oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II). Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym.

Powód, uprzednio zastępca naczelnika Urzędu Skarbowego w N., z dniem 1 kwietnia 2003 r., 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.), powołany został przez Ministra Finansów na stanowisko naczelnika tego Urzędu, z wynagrodzeniem 6.811,47 zł, przy ustalonym mnożniku kwoty bazowej wynoszącym 3,793. Odwołanie powoda z powyższego stanowiska nastąpiło z dniem 5 lutego 2007 r., po czym powierzono mu funkcję pracownika wiodącego wieloosobowego stanowiska pracy do spraw podatku dochodowego od osób prawnych. W okresie do 5 maja 2007 r. otrzymywał on wynagrodzenie jak naczelnik urzędu skarbowego. 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. W okresie od lutego do kwietnia 2007 r. (przez trzy miesiące) powód otrzymywał wynagrodzenie tak jak naczelnik urzędu skarbowego, w kwocie 8.173,76 zł miesięcznie. Funkcję pracownika wiodącego wieloosobowego stanowiska pracy do spraw podatku dochodowego od osób prawnych powód przestał pełnić z dniem 1 lipca 2007 r., kiedy to stanowisko w wyniku reorganizacji Urzędu - uległo likwidacji. Na skutek tej zmiany powodowi powierzono stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, z wynagrodzeniem 2.605,71 zł, przy mnożniku kwoty bazowej 1.451.

Mając tak ustalony stan faktyczny, Sąd Rejonowy uznał, 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. Sąd przy tym uznał, że wystąpienie z żądaniem opartym na tym przepisie, zobowiązywałoby do wydania decyzji administracyjnej, a jeśli byłaby ona negatywna dla pracownika, przysługiwałyby mu administracyjne środki zaskarżenia, powołując się przy tym na stanowisko wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 1991 r., II SA 807/90 (OSP 1992/4, poz. 93) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., II SA/Wa 2063/05 (LEX nr 194434). Natomiast roszczenie powoda o zasądzenie wynagrodzenia było, zdaniem Sądu Rejonowego, uzasadnione, jednakże w mniejszym rozmiarze niż tego żądał. Sąd uznał, że powodowi należy podwyższyć wynagrodzenie do kwoty 8.173,76 zł (za maj i czerwiec 2007 r.), co dało kwotę - za maj 2.532,89 zł, - za czerwiec 3.519,04 zł. Ponadto powodowi należało się wyrównanie wynagrodzenia za sierpień 2007 r. w kwocie 299,73 zł. Przez 5 miesięcy – od sierpnia do grudnia 2007 r. powód pobierał wynagrodzenie chorobowe i zasiłek chorobowy w wysokości 5.289,64 zł (adekwatne do stanowiska pracownika wiodącego wieloosobowego stanowiska pracy), a przysługiwało mu wynagrodzenie w wysokości 4.654,72 zł. Natomiast roszczenie powoda o powołanie go na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego lub o mianowanie go na stanowisko kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych nie mogło zostać uwzględnione, gdyż powód nie skorzystał z możliwości wystąpienia o mianowanie na stanowisko równorzędne ze stanowiskiem zajmowanym przed powołaniem - w oparciu o przepis art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) W wyniku odwołania powoda ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego powstała potrzeba przeniesienia go na inne stanowisko ze względu na szczególne potrzeby urzędu (art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych), następnie zaś w wyniku reorganizacji Urzędu, połączonej z likwidacją stanowiska powoda, z dniem 1 lipca 2007 r. – na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych -

przeniesiono powoda na inne stanowisko służbowe, odpowiadające jego kwalifikacjom.

W wyniku apelacji powoda, zaskarżającej oddalenie powództwa, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w N. wyrokiem z dnia 11 lutego 2009 r. zmienił zaskarżony wyrok w pkt II w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda tytułem odszkodowania kwotę 34.486,71 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 sierpnia 2007 r. do dnia zapłaty i ustalił, że od dnia 5 lutego 2007 r. powodowi przysługuje wynagrodzenie przy zastosowaniu mnożnika kwoty bazowej 3.793, oddalając dalej idącą apelację.

W pisemnych motywach rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy, dzieląc przedstawione wyżej ustalenia faktyczne, wskazał, że trafne jest stanowisko Sądu Rejonowego nieuwzględniające roszczenie o przywrócenie na stanowisko zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego lub kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych. W przypadku 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 i nieskorzystania przez niego z uprawnienia wynikającego z art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych po stronie pozwanego zaistniała potrzeba przeniesienia powoda na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, a więc miała miejsce sytuacja wskazana w art. 10 ust. 1b tej ustawy. To zaś sprawia, że powinno to być stanowisko nie tylko odpowiadające kwalifikacjom urzędnika, ale i równorzędne pod względem wynagrodzenia. To ostatnie oznacza, iż urzędnik powinien otrzymywać wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości (w przypadku powoda - w wysokości wynagrodzenia naczelnika urzędu skarbowego). Tym samym uzasadnione jest żądanie zasądzenia odszkodowania w wysokości 34.486,71 zł odpowiadającego dwunastokrotności różnicy pomiędzy wynagrodzeniem należnym a wynagrodzeniem wypłaconym, pomniejszonej o kwoty zasądzone przez Sąd pierwszej instancji (6.351,37 zł). Sąd Okręgowy powołał się w tym zakresie na poglądy wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 26 czerwca 2007 r., I PK 18/07 (OSNP 2008 nr 15-16, poz. 221) oraz z dnia 18 października 2007 r., III PK 45/07 (LEX nr 319027).

Skarga kasacyjna pozwanego, obejmująca zasądzenie odszkodowania i ustalenie dotyczące wysokości wynagrodzenia powoda od 5 lutego 2007 r., oparta została na obu podstawach kasacyjnych. W ramach zarzutu naruszenia przepisów postępowania skarżący wskazał na naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej wyroku. Zarzucił też naruszenie prawa materialnego – art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, poprzez przyjęcie, że wynika z niego zasada, iż powodowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia naczelnika urzędu skarbowego aż do ustania stosunku pracy w Urzędzie Skarbowym.

Z tych względów skarżący wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i oddalenie apelacji powoda oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący wskazał na występujące w niniejszej sprawie istotne zagadnienie prawne na tle art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach państwach i konieczność dokonania wykładni tego przepisu, a mianowicie wywiódł, że istnieje potrzeba wyjaśnienia czy pracownikowi służby cywilnej zachowującemu status urzędnika państwowego mianowanego do 31 grudnia 2007 r., po przeniesieniu w 2007 r. na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom - na podstawie powyższego przepisu – przysługuje niezmiennie wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości do czasu ustania stosunku pracy.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Sąd Okręgowy, zasądzając odszkodowanie, nie wyjaśnił jego podstawy prawnej oraz że zasądzona kwota nie uwzględnia tego, iż powód przez 5 miesięcy pobierał wynagrodzenie chorobowe i zasiłek chorobowy w wysokości większej niż należne mu wynagrodzenie za czas efektywnie przepracowany. Zdaniem skarżącego, Sąd Okręgowy, powołując stanowisko przedstawione w wyrokach Sądu Najwyższego, nie ustalił czy powód zachował status pracownika mianowanego. Nie zwrócił także uwagi na odmienną podstawę faktyczną tych wyroków, które dotyczyły stosunków pracy przed przekształceniem je ze stosunków na podstawie mianowania w umowne stosunki pracy. W związku bowiem z art. 110 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej stosunki pracy

nawiązane w urzędach 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, 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 i od 1 stycznia 2008 r. przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powstaje zatem pytanie czy odwołanie pracownika przez Ministra Finansów na podstawie art. 5 ust. 4b ustawy o urzędach i izbach skarbowych podlega ocenie z punktu widzenia przepisu art. 10 ust. 1b o pracownikach urzędów państwowych, czy też zastosowanie ma art. 10 ust. 1a tej ustawy.

Ponadto, mocno wątpliwym jest *ratio legis* utrzymywania stałego, niezmiennego i jednocześnie nieuzasadnionego wynagrodzenia pracownika służby cywilnej, korzystającego w okresie przejściowym – do 31 grudnia 2007 r. - ze statusu pracownika mianowanego. Skarżący, wskazując na intencję ustawodawcy ograniczenia okresu wypłaty niezmiennego wynagrodzenia, odwołał się do uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) oraz aktualnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej – z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505) i wskazał, że zgodnie z art. 50 tej pierwszej ustawy urzędnik służby cywilnej przeniesiony na inne stanowisko w tym samym urzędzie zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres 3 miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Wysokość dodatku służby cywilnej pozostaje bez zmiany. Natomiast w myśl art. 201 tej drugiej ustawy członkowi korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 193 ust. 4, art. 194 ust. 4, oraz osobie, o której mowa w art. 195 ust. 3, przysługuje prawo do wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości, jeżeli byłoby ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres: (1) jednego miesiąca - jeżeli na stanowisku, zajmowanym w dniu wejścia w życie ustawy, byli zatrudnieni nie dłużej niż 3 miesiące, (2) dwóch miesięcy - jeżeli na stanowisku, zajmowanym w dniu wejścia w życie ustawy, byli zatrudnieni dłużej niż 3 miesiące i nie dłużej niż 12 miesięcy, (3) trzech miesięcy - jeżeli na stanowisku, zajmowanym w dniu wejścia w życie ustawy, byli zatrudnieni dłużej niż 12 miesięcy.

Stwierdził, że z kolei art. 31 ustawy o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r. stanowi, że urzędnik służby cywilnej przeniesiony na inne stanowisko w tym samym urzędzie 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. Wysokość dodatku służby cywilnej pozostaje bez zmiany. Wywiódł, że również Trybunał Konstytucyjny (badając zgodność z art. 2 Konstytucji RP art. 137 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r.) w wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02 (OTK-A 2003 nr 6, poz. 54) 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 rezultacie swoich rozważań Trybunał wywiódł, że urzędnicy państwowi nie mogą oczekiwać, że zasady dotyczące ochrony trwałości stosunku pracy 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.

Skarżący podkreślił, że wątpliwości co do przedstawianej kwestii miał także Sąd Najwyższy w sprawie I PK 240/07, przedstawiając postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2008 r. powiększonemu składowi tego Sądu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: czy urzędnikowi państwowemu mianowanemu po przeniesieniu na inne stanowisko na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych przysługuje wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona przede wszystkim w zakresie zarzutu naruszenia art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a tym samym zarzucane naruszenia przepisów postępowania tracą na znaczeniu. Powyższy przepis stanowiący podstawę rozstrzygnięcia Sądu drugiej instancji nie miał zastosowania w przedmiotowej sprawie.

W wyniku przedstawienia przez Sąd Najwyższy w składzie zwykłym (na podstawie art. 398¹⁷ k.p.c.) do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego następującego zagadnienia prawnego: „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?”, Sąd Najwyższy w dniu 17 lutego 2010 r., w sprawie I PZP 5/09, podjął uchwałę następującej treści: „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.)”. W uzasadnieniu uchwały, między innymi, stwierdzono, że konieczne jest 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. 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 pracownikami 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. 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. W uchwale podkreślono także, że 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.

W świetle powyższej uchwały zaskarżony wyrok nie może się ostać, co powoduje konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd drugiej instancji. Rzeczą tego Sądu będzie odniesienie się do zarzutów apelacji, które dotyczą roszczeń powoda nieobjętych powagą rzeczy osądzonej, a więc tych, których nie dotyczyło oddalenie apelacji powoda (rozstrzygnięcie w tym zakresie objęte pkt II wyroku - nie zostało przez powoda zaskarżone).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na mocy 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.