



Sygn. akt III PK 65/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSA Agata Pyjas-Luty

w sprawie z powództwa W. W.

przeciwko Urzędowi Kontroli Skarbowej w S.

o przywrócenie poprzednich warunków umowy o pracę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 lutego 2014 r.,

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

z dnia 21 grudnia 2012 r.,

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2012 r., Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. zasądził od pozwanego Urzędu Kontroli Skarbowej w S. na rzecz powódki W. W. kwotę 21.517,26 zł tytułem odszkodowania w miejsce przywrócenia poprzednich warunków umowy o pracę, oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz orzekł o kosztach procesu i rygorze natychmiastowej wykonalności.

Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2012 r., Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. oddalił apelację pozwanego Urzędu od wyroku Sądu pierwszej instancji, wskazując, że "podstawę wyroku Sądu Rejonowego (...) stanowiły ustalenia faktyczne i rozważania prawne zawarte na k. 381-399 akt sprawy". Sąd drugiej instancji "w całości podzielił i przyjął za własne" ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego, bo uznał, że stan faktyczny sprawy w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji został prawidłowo ustalony w oparciu o należycie zgromadzony materiał dowodowy. Jednocześnie Sąd Okręgowy zgodził się w całości z rozważaniami prawnymi, które legły u podstaw orzeczenia Sądu Rejonowego. W ślad za wywodami przedstawionymi w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Okręgowy stwierdził, że stosunek pracy z powódką, który pierwotnie został nawiązany na podstawie mianowania w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), uległ z mocy prawa przekształceniu z dniem 1 stycznia 2008 r. w umowny stosunek pracy, przy czym jeszcze przed tym przekształceniem (w dniu 7 lutego 1992 r.), powódka została przeniesiona do pracy w pozwanym Urzędzie na podstawie art. 10 ust. 2 tej ustawy oraz powołana na stanowisko inspektora kontroli skarbowej w oparciu o art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.). Powołanie powódki - będącej inspektorem kontroli skarbowej - na stanowisko kierownika oddziału w pozwanym Urzędzie nie spowodowało przekształcenia jej dotychczasowego stosunku pracy w stosunek pracy z powołania, a jedynie zmianę zakresu obowiązków służbowych i wynagrodzenia powódki, bo w dalszym ciągu zachowała

status inspektora kontroli skarbowej. Wskutek powierzenia powódce funkcji kierownika oddziału za jej zgodą nastąpiła zatem zmiana treści stosunku pracy za porozumieniem stron. Powódka nie utraciła uprawnień niezbędnych do wykonywania czynności inspektora kontroli skarbowej a jedynie zmieniła stanowisko pracy (została kierownikiem oddziału). Odwołanie powódki ze stanowiska kierownika (dokonane na mocy jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy) wywołało z kolei skutek polegający na tym, że kontynuowała ona zatrudnienie w pozwanym Urzędzie na stanowisku "zwykłego" inspektora kontroli skarbowej. Sąd Okręgowy nie zgodził się ze stroną pozwaną, że stosunek pracy powódki został przekształcony w stosunek pracy z mianowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.). W tej sytuacji powódce przysługiwały roszczenia z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem dokonany przez pracodawcę przewidziane w Kodeksie pracy (stosowane odpowiednio do wypowiedzenia zmieniającego). Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że przyczyny wypowiedzenia zmieniającego przedstawione powódce w piśmie pozwanego Urzędu z dnia 23 lutego 2009 r. zostały sformułowane w sposób ogólny (mało skonkretyzowany), przez co nie spełniały wymagań z art. 42 k.p. Ponadto z okoliczności sprawy nie wynika, aby powódka w inny sposób uzyskała informację o zarzutach stawianych jej przez pracodawcę co do sposobu wykonywania przez nią pracy na stanowisku kierowniczym. Przyczyny wskazane powódce w wypowiedzeniu zmieniającym nie były dostatecznie konkretne, bowiem na ich podstawie pracownica co najwyżej mogła dowiedzieć się, że z powodu zmian organizacyjnych i "bliżej nieokreślonych wątpliwości co do prawidłowości" zostaje przeniesiona na "zwykłe stanowisko inspektorskie". Brak prawidłowo sformułowanej przyczyny wypowiedzenia zmieniającego uzasadniał dochodzenie przez powódkę roszczeń przewidzianych w art. 45 § 1 k.p. Zdaniem Sądu Okręgowego, chociaż po odwołaniu powódki ze stanowiska kierownika oddziału, zachowała ona tę samą wysokość wynagrodzenia, to jednak ta okoliczność nie sprzeciwiała się zasądzeniu na jej rzecz zryczałtowanego odszkodowania w związku z naruszeniem przez pracodawcę przepisów prawa pracy o wypowiedaniu umów o pracę. W podsumowaniu swego rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy stwierdził, że ustalenia

poczynione przez Sąd Rejonowy są prawidłowe, zaś ocena zgromadzonego materiału dowodowego jest "jak najbardziej słuszna". W sytuacji, gdy stosunek pracy łączący powódkę z pozwanym Urzędem opiera się na umowie o pracę, a nie na powołaniu, to wnioski Sądu pierwszej instancji mają w pełni odzwierciedlenie w przeprowadzonych dowodach i odpowiadają przepisom art. 42 § 1, art. 45 i art. 47¹ k.p.

Od wyroku Sądu Okręgowego strona pozwana wniosła skargę kasacyjną, w której zarzuciła naruszenie: 1) art. 42 § 1 k.p. oraz art. 42 i 43 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej wskutek uznania, że zmiana warunków pracy powódki, zajmującej stanowisko kierownika oddziału, mogła być dokonana na podstawie wypowiedzenia zmieniającego; 2) art. 45 § 1 i 2 oraz art. 47¹ k.p. polegające na przyjęciu, że powódce przysługiwało odszkodowanie za wadliwe wypowiedzenie warunków pracy i płacy; 3) art. 42 § 1 i art. 68 k.p. oraz art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (w brzmieniu obowiązującym w dacie powołania powódki na stanowisko inspektora kontroli skarbowej) w związku z art. 42 i 43 tej ustawy wskutek przyjęcia, że podstawą istnienia stosunku pracy powódki była umowa o pracę, a nie powołanie; 4) art. 30 § 4 k.p. polegające na przyjęciu, że przyczyna wypowiedzenia wskazana powódce w wypowiedzeniu zmieniającym jako "uzasadnione wątpliwości co do prawidłowego zarządzania komórką organizacyjną" była zbyt ogólna (niewystarczająco skonkretyzowana); 5) art. 233 oraz art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. polegające na "niewyjaśnieniu wszystkich okoliczności mających wpływ na treść orzeczenia, co znalazło odzwierciedlenie w jego niepełnym i błędnym uzasadnieniu, a także naruszeniu zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 176 Konstytucji RP przez akceptację w zaskarżonym wyroku sytuacji, w której pozwany został pozbawiony prawa do poznania motywów rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji w odniesieniu do oceny konkretności drugiej z przyczyn wypowiedzenia, przez co uniemożliwiono stronie pozwanej zapoznanie z przesłankami którymi kierował się Sąd I instancji wydając wyrok oraz uniemożliwiono wypowiedzenie się co do tych motywów". W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych wywiedziono w szczególności, że instytucja wypowiedzenia warunków pracy i płacy nie ma zastosowania w tych przypadkach, w których stosunek pracy - w razie odmowy przyjęcia przez

pracownika zaproponowanych warunków zatrudnienia - nie może rozwiązać się z upływem okresu wypowiedzenia (art. 42 § 3 k.p.). Skoro powódka była inspektorem kontroli skarbowej i miał do niej zastosowanie art. 42 ustawy o kontroli skarbowej, to odmowa przyjęcia przez nią zaoferowanych przez pracodawcę w lutym 2009 r. nowych warunków pracy, nie mogła spowodować rozwiązania stosunku pracy z upływem okresu wypowiedzenia. Zdaniem pozwanego Urzędu, skoro art. 42 k.p. wobec powódki może mieć zastosowanie tylko na zasadzie analogii, to rozwiązanie z powódką stosunku pracy w trybie przewidzianym w art. 42 § 3 k.p. było niemożliwe. W konsekwencji powódce nie przysługiwało roszczenie o odszkodowanie z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę. Zastosowanie art. 42 k.p. na zasadzie analogii rodziło po stronie powódki co najwyżej roszczenie o wyrównanie wynagrodzenia. Ewentualną podstawę roszczeń odszkodowawczych powódki związanych z nieprawidłową modyfikacją treści stosunku pracy, mogły stanowić ogólne przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Zdaniem pozwanego Urzędu, stosunek pracy powódki, który pierwotnie został nawiązany na podstawie umowy o pracę, w dacie powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej przekształcił się w stosunek pracy na podstawie powołania. Co się z kolei tyczy sposobu, w jaki przyczyna wypowiedzenia zmieniającego została zredagowana, to pozwany Urząd stwierdził, że powódka w chwili otrzymania wypowiedzenia знаła zarzuty stawiane jej przez pracodawcę i miała świadomość, że były one związane z oceną sposobu zarządzania komórką organizacyjną, jakiej dokonano w dniu 6 lutego 2009 r. Z tego względu należało przyjąć - wbrew temu co uznał Sąd Okręgowy - że przyczyna wskazana powódce w wypowiedzeniu zmieniającym nie była ogólna. Skarżący Urząd wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie, a ponadto o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Na wstępie należy podnieść, że zaskarżony wyrok w sposób oczywisty narusza art. 328 § 2 k.p.c., bowiem w jego uzasadnieniu w ogóle nie przedstawiono ustaleń faktycznych, które stanowiły podstawę rozważań prawnych Sądu Okręgowego. Za wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 328 § 2 k.p.c. (w związku z art. 391 § 1 k.p.c.) nie może być bowiem uznana jednozdaniowa wypowiedź Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą "podstawę wyroku Sądu Rejonowego (...) stanowiły ustalenia faktyczne i rozważania prawne zawarte na k. 381-399 akt sprawy". Sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę "w granicach apelacji", co w pierwszej kolejności oznacza, że sąd ten rozpoznaje sprawę merytorycznie w granicach zaskarżenia, dokonuje własnych ustaleń faktycznych, prowadząc lub ponawiając dowody albo poprzestając na materiale zebranym w pierwszej instancji (art. 381 i 382 k.p.c.) oraz ustala podstawę prawną orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji (uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55). Jeżeli uzasadnienie orzeczenia pierwszoinstancyjnego, sporządzonego zgodnie z wymaganiami art. 328 § 2 k.p.c., spotyka się z pełną akceptacją sądu drugiej instancji, to wystarczy, że da on temu wyraz w treści uzasadnienia swego orzeczenia, bez powtarzania szczegółowych ustaleń faktycznych i wnioskowań prawniczych zawartych w motywach zaskarżonego orzeczenia (przykładowo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1997 r., II UKN 61/97, OSNAPiUS 1998 nr 3, poz. 104 oraz wyroki z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, LEX nr 180193 i z dnia 8 lutego 2007 r., I CSK 410/06, LEX nr 439229, a także wskazany przez Sąd Okręgowy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 nr 3, poz. 60). Obowiązek sądu odwoławczego poczynienia własnych ustaleń faktycznych, jeżeli są one tożsame z ustaleniami sądu pierwszej instancji, nie musi więc polegać na "powtarzaniu" ustaleń sądu pierwszej instancji zawartych w uzasadnieniu orzeczenia tego sądu, ale konieczne jest ich przedstawienie w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji. Własne ustalenia faktyczne sądu drugiej instancji muszą bowiem polegać na przedstawieniu konkretnych okoliczności faktycznych (choćby opisanych zwięźle), a nie na wskazaniu poszczególnych kart w aktach sprawy, na których znajduje się uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji. Taki

sposób przedstawienia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, jaki zastosował Sąd Okręgowy (powołanie się na karty w aktach sprawy, na których mają znajdować się pisemne motywy rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego), jest niedopuszczalny i narusza podstawowe zasady sporządzania uzasadnień orzeczeń sądowych. Oznacza to, że Sąd Okręgowy w ogóle nie poczynił własnych ustaleń, bo za wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (art. 328 § 2 k.p.c.) nie można uznać powołania wybiórczo pewnych faktów w części uzasadnienia dotyczącej rozważań prawnych. Wprawdzie Sąd Okręgowy zaznaczył, że "ustalenia Sądu I instancji w całości uznał i przyjął za własne", ale - skoro tych ustaleń nie przedstawił - to uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie konkretne ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego zostały przez Sąd odwoławczy w pełni podzielone i "uznane za własne". Z tego względu uzasadniony jest kasacyjny zarzut naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., gdyż zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli kasacyjnej (przykładowo wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1997 r., II CKN 157/97, LexPolonica nr 405137; z dnia 15 kwietnia 2005 r., I CK 756/04, LEX nr 301885; z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05, LEX nr 187124 oraz z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 63/05, LEX nr 179971). Powoduje to konieczność uchylenia wyroku Sądu Okręgowego i przekazania temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania.

Z powodu braku dokonania ustaleń faktycznych stanowiących podstawę wyroku Sądu drugiej instancji, na obecnym etapie postępowania nie jest możliwa ocena pozostałych zarzutów kasacyjnych dotyczących wykładni i zastosowania przepisów prawa materialnego. Sąd Najwyższy uznaje jednak za celowe poczynienie w tym zakresie pewnych rozważań o charakterze abstrakcyjnym, które mogą być traktowane jako niewiążąca wskazówka interpretacyjna.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 8 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, organami kontroli skarbowej byli: 1) Minister Finansów jako naczelny organ kontroli skarbowej, 2) Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jako organ wyższego stopnia nad inspektorami kontroli skarbowej oraz 3) inspektorzy kontroli skarbowej, przy czym inspektorów kontroli skarbowej powoływał i odwoływał Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Spośród inspektorów kontroli skarbowej Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej powoływał

wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz ich odwoływał (art. 10 ust. 2 pkt 4). W myśl aktualnie obowiązujących przepisów tej ustawy, inspektorów kontroli skarbowej "powołuje i odwołuje" Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (art. 39a ust. 1). Odwołanie inspektora kontroli skarbowej z zajmowanego stanowiska następuje wyłącznie w razie zaistnienia któregośkolwiek z sześciu przypadków enumeratywnie wymienionych w art. 42 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej, przy czym odwołanie ze stanowiska inspektora kontroli skarbowej z powodu otrzymania negatywnej oceny kwalifikacyjnej potwierdzonej ponowną negatywną oceną albo utraty nieposzlakowanej opinii jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 42 ust. 2). Natomiast odwołanie ze stanowiska inspektora kontroli skarbowej z pozostałych przyczyn wymienionych w art. 42 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej (pkt 3-6) nie jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy, lecz powoduje modyfikację treści stosunku pracy inspektora kontroli skarbowej. Nowe warunki pracy i płacy na stanowisku zajmowanym lub równorzędnym z zajmowanym przed powołaniem na stanowisko inspektora kontroli skarbowej proponuje dyrektor urzędu kontroli skarbowej, w którym jest zatrudniony inspektor, albo dyrektor generalny urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli inspektor jest zatrudniony w tym urzędzie (art. 42 ust. 3). Ponadto należy zauważyć, że w oparciu o art. 42a ustawy o kontroli skarbowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej może (a więc nie musi) odwołać inspektora kontroli skarbowej z zajmowanego stanowiska w trzech przypadkach: 1) w razie nieobecności inspektora w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok; 2) w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jeżeli wina inspektora jest oczywista; 3) w razie popełnienia przez inspektora w czasie trwania stosunku pracy przestępstwa, które uniemożliwia jego dalsze zatrudnienie, jeżeli przestępstwo jest oczywiste. Odwołanie inspektora kontroli skarbowej z tych przyczyn jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia. Ponadto zgodnie z art. 42b ustawy o kontroli skarbowej, rozwiązanie stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej może nastąpić w drodze porozumienia stron lub za trzymiesięcznym wypowiedzeniem na skutek rezygnacji inspektora z dalszego wykonywania pracy. Jest to zamknięty katalog sposobów (trybów,

przyczyn) rozwiązania stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej, gdyż w art. 42c zdanie pierwsze ustawy o kontroli skarbowej wyraźnie zastrzeżono, że rozwiązanie stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej może nastąpić tylko w przypadkach określonych w art. 42-42b tej ustawy. *A contrario* oznacza to prawną niedopuszczalność rozwiązania stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej w jakichkolwiek innych przypadkach (w szczególności przewidzianych w Kodeksie pracy). Dla porządku należy dodać, że w zakresie dotyczącym przyczyn (trybów) rozwiązania stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej, nie stosuje się nie tylko przepisów Kodeksu pracy, ale również ustawy o służbie cywilnej (art. 42c zdanie drugie ustawy o kontroli skarbowej). Jedynie w pozostałych sprawach dotyczących stosunku pracy inspektorów kontroli skarbowej, nieuregulowanych w ustawie o kontroli skarbowej, należy stosować przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 43 ustawy o kontroli skarbowej). Łączna analiza powołanych przepisów pragmatycznych ustawy o kontroli skarbowej prowadzi do wniosku, że trwałość stosunku pracy inspektora kontroli skarbowej (niezależnie od podstawy jego zatrudnienia, a więc także w przypadku umowy o pracę na czas nieokreślony) podlega bardzo silnej ochronie (jest nawet większa niż w przypadku stosunku pracy mianowanego urzędnika służby cywilnej). Już z tego względu należy stwierdzić, że umowny stosunek pracy inspektora kontroli skarbowej nie może ulec rozwiązaniu w trybie określonym w art. 42 § 3 k.p. (odmowa przyjęcia nowych warunków zatrudnienia), gdyż byłoby to oczywiście sprzeczne z art. 42c zdanie pierwsze ustawy o kontroli skarbowej. To zaś prowadzi do wniosku, że przepisy art. 42 k.p., a co za tym idzie także art. 45 § 1 i art. 30 § 4 k.p., nie mają zastosowania do umownego stosunku pracy inspektora kontroli skarbowej.

Z powyższego wynika, że kwestia prawna, której tyle uwagi poświęcono w toku sprawy, dotycząca podstawy prawnej stosunku pracy powódki, tak naprawdę nie ma decydującego znaczenia. Bez względu na podstawę zatrudnienia inspektora kontroli skarbowej (powołanie, mianowanie, umowa o pracę) rozwiązanie jego stosunku pracy jest całościowo uregulowane w art. 42-42b ustawy o kontroli skarbowej. Co się tyczy tej podstawy zatrudnienia inspektora kontroli skarbowej, to zarówno w piśmiennictwie (por. I. Wołczak [w:] Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz, pod red. K. Kanduta i A. Sędkowskiej, Warszawa 2011 - teza 4 do

art. 39a i teza 2 do art. 43), jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wprost lub pośrednio) wyrażany jest pogląd, że przepis art. 39a ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej (poprzednio art. 8 ust. 3 tej ustawy), zgodnie z którym inspektorów kontroli skarbowej powołuje i odwołuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, nie stanowi podstawy do nawiązania stosunku pracy w następstwie powołania, lecz jedynie określa formę aktu powierzającego funkcję inspektora kontroli skarbowej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że "powołanie" na określone stanowisko w przypadku pracownika, do którego stosuje się w pierwszej kolejności regulacje szczególne zawarte w pragmatykach służbowych, nie zawsze oznacza nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 § 1 k.p., bowiem przyjęcie możliwości zatrudnienia na podstawie powołania wymaga wskazania wyraźnego przepisu stwierdzającego jednoznacznie, że dotyczy on podstawy nawiązania stosunku pracy (por. przykładowo wyroki z dnia 13 października 1998 r., I PKN 345/98, OSNAPiUS 1999 nr 22, poz. 719; z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 175/99, OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 787; z dnia 9 lutego 2000 r., I PKN 518/99, OSNAPiUS 2001 nr 13, poz. 433; z dnia 6 czerwca 2000 r., I PKN 698/99, OSNAPiUS 2001 nr 24, poz. 710; z dnia 2 sierpnia 2000 r., I PKN 766/99, OSNAPiUS 2002 nr 5, poz. 104 i z dnia 7 grudnia 2000 r., I PKN 62/00, OSNAPiUS 2002 nr 14, poz. 328). Problem dotyczący charakteru prawnego "powołania" i "odwołania" wynika z niekonsekwencji ustawodawcy polegającej na używaniu w systemie prawa sformułowań dotyczących "powołania i odwołania" (zwłaszcza w aktach prawnych sprzed 1996 r.), które nierzadko oznaczają powierzenie funkcji (stanowiska), a nie podstawę nawiązania stosunku pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2000 r., I PKN 480/99, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 349 i przykłady wskazane w jego uzasadnieniu). Z tej przyczyny w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, (OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563) przyjęto, że do powołania i odwołania naczelnika urzędu skarbowego na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, nie mają zastosowania przepisy art. 68 i 70 k.p. (por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2007 r., III PZP 2/07, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 1 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., I PK 76/08, OSNP 2010 nr 9-10, poz. 116). Ten sam pogląd Sąd Najwyższy przedstawił

przy ocenie charakteru zatrudnienia kwestora szkoły wyższej, wskazując, że "powołanie" kwestora uczelni oznacza powierzenie mu takiego stanowiska, a nie powoduje nawiązanie stosunku pracy z powołania w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. (wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., I PK 45/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 255; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2009 nr 2, s. 111, z głosem K. Paczoski).

Konkretnie w odniesieniu do podstawy zatrudnienia inspektora kontroli skarbowej Sąd Najwyższy przyjmuje, że akt powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej określonego stopnia jest tylko przejawem powierzenia konkretnej osobie pełnienia funkcji organu kontroli skarbowej, co oznacza, że odwołanie z tego stanowiska nie powoduje rozwiązania stosunku pracy (wyroki z dnia 15 kwietnia 1999 r., I PKN 611/98, OSNAPiUS 2000 nr 12, poz. 474 oraz z dnia 23 czerwca 2009 r., II PK 310/08, LEX nr 521925). Nietrafny w tym kontekście jest pogląd wyrażany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, na który powołano się w skardze kasacyjnej. Rzeczywiście Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 13 sierpnia 1999 r., II SA 923/99 (LEX nr 37775) oraz z dnia 3 września 1999 r., II SA 1152/99 (LEX nr 654674) stwierdził, że inspektor kontroli skarbowej jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania. Jednakże pogląd ten został wyrażony ubocznie (bez głębszej argumentacji) przy rozważaniu dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego środka prawnego od decyzji odwołującej inspektora kontroli skarbowej z zajmowanego stanowiska. We wskazanych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że czynność polegająca na odwołaniu inspektora kontroli skarbowej z dotychczas zajmowanego stanowiska nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, bowiem jest to sprawa z zakresu stosunku pracy i z tej przyczyny podlega kognicji sądu powszechnego-sądu pracy. Do tego stwierdzenia nie było potrzeby oceny jaka jest podstawa tego stosunku pracy.

Reasumując tę część rozważań, należy przyjąć, że powołanie na stanowisko inspektora kontroli skarbowej nie oznacza nawiązania (przekształcenia) stosunku pracy na podstawie powołania (art. 68 k.p.). Zgodnie z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, stosunki pracy nawiązane 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. i z dniem 1 stycznia 2008 r. przekształciły się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Od dnia 1 stycznia 2008 r. inspektor kontroli skarbowej (jeżeli nie uzyskał mianowania w służbie cywilnej) jest więc pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powołanie inspektora kontroli skarbowej na stanowisko kierownicze w urzędzie kontroli skarbowej (np. kierownika oddziału) również nie powoduje nawiązania nowego stosunku pracy na podstawie powołania, lecz jest powierzeniem funkcji kierowniczej w danym urzędzie. W konsekwencji odwołanie pracownika z takiej (kierowniczej) funkcji nie oznacza (nie może oznaczać) rozwiązania stosunku pracy, lecz powoduje "tylko" pozbawienie stanowiska kierowniczego i ewentualnie dalsze konsekwencje w zakresie warunków zatrudnienia (płacy). Jest to więc czynność prawna oznaczająca zmianę warunków pracy i/lub płacy.

Powstaje wobec tego problem, w drodze jakiej czynności prawnej należy dokonać takiej zmiany warunków zatrudnienia inspektora kontroli skarbowej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, gdyż nie jest to uregulowane w ustawie o kontroli skarbowej (nie wchodzi też w grę przeniesienie na inne stanowisko podyktowane "szczególnymi potrzebami urzędu" na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych; por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2009 r., II PK 116/09, LEX nr 558298, z dnia 1 czerwca 2012 r., II PK 253/11, LEX nr 1250566 oraz z dnia 5 października 2011 r., II PK 40/11, LEX nr 1299171). W myśl art. 43 ustawy o kontroli skarbowej należy w tej sytuacji zastosować przepisy ustawy o służbie cywilnej. Uważna lektura przepisów o służbie cywilnej prowadzi do wniosku, że przeniesienie inspektora kontroli skarbowej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na inne stanowisko w trybie przewidzianym w przepisach o służbie cywilnej również nie jest możliwe. Należy bowiem zauważyć, że regulacja zawarta w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, uprawniająca dyrektora generalnego urzędu do przeniesienia w każdym czasie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie, jeżeli było to uzasadnione potrzebami urzędu, dotyczyła tylko urzędnika służby cywilnej, a więc osoby zatrudnionej na podstawie

mianowania. Analogiczne rozwiązanie w kwestii przeniesienia na inne stanowisko służbowe zawiera aktualnie obowiązujący art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.). Oznacza to, że zatrudniony na podstawie umowy o pracę inspektor kontroli skarbowej w razie odwołania go z funkcji kierowniczej, nie może być przeniesiony przez pracodawcę na inne stanowisko na podstawie stosowanego wprost art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 31 ust. 1 ustawy z 2006 r.) w związku z art. 43 ustawy o kontroli skarbowej. Jak wyżej powiedziano, do modyfikacji treści umownego stosunku pracy inspektora kontroli skarbowej nie można też stosować wprost art. 42 k.p. z mocy podwójnego odesłania z art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 7 ust. 1 ustawy z 2006 r.) w związku z art. 43 ustawy o kontroli skarbowej. W tym zakresie występuje zatem luka prawna, którą należy wyeliminować w drodze analogii, a konkretnie przez zastosowanie na zasadzie analogii przepisów prawa materialnego, których charakter jest najbardziej odpowiedni. Jeszcze bardziej konkretnie, należy dokonać wyboru, czy stosować w drodze analogii art. 42 k.p., czy też art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 31 ust. 1 ustawy z 2006 r.).

W dotychczasowym orzecznictwie na tle podobnych sytuacji przyjmowano stosowanie w drodze analogii art. 42 k.p. Jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia pracownikowi odpowiedniej ochrony przed "zaskakiwaniem" go nagłą ("z dnia na dzień") zmianą warunków zatrudnienia na jego niekorzyść, chociaż wskazywano, że pracodawca nie ma obowiązku szczegółowego wyjaśniania pracownikowi (w akcie przenoszącym go na inne stanowisko), jakie konkretne okoliczności faktyczne uzasadniają potrzebę zmiany warunków zatrudnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., II PK 276/09, LexPolonica nr 2441168 i powołane tam orzecznictwo). Stosowanie art. 42 k.p. (w drodze analogii) powinno być oczywiście odpowiednie, a w szczególności polegać na tym, że jeśli przeniesienie powoduje obniżenie wynagrodzenia, to pracownik nie ma podstaw domagania się powrotu na poprzednie warunki zatrudnienia, ale może wnosić o wyrównanie wynagrodzenia za czas odpowiadający okresowi wypowiedzenia w powszechnym prawie pracy lub równe temu odszkodowanie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2012 r., I PK 64/12, OSNP 2013 nr 15-16,

poz. 176). Zasadą prawa pracy jest bowiem dopuszczalność jednostronnego obniżenia przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika wyłącznie za wypowiedzeniem (uprzedzeniem) i dlatego, w razie braku określenia okresu wypowiedzenia przez przepisy prawa dopuszczające jednostronne obniżenie przez pracodawcę wynagrodzenia, należy na zasadzie analogii stosować odpowiednie przepisy o wypowiedzeniu warunków pracy lub płacy, ale wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2010 r., I PK 130/09, LEX nr 558223 i z dnia 13 stycznia 2010 r., II PK 175/09, LEX nr 821142 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 14 stycznia 2011 r., I PK 176/10, LexPolonica nr 2619539).

Należy jednak zważyć, że art. 43 ustawy o kontroli skarbowej - w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie - w pierwszej kolejności odsyła do stosowania ustawy o służbie cywilnej. Takimi regulacjami są przepisy art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 31 ust. 1 ustawy z 2006 r.), określające tryb przenoszenia urzędników służby cywilnej na inne stanowisko służbowe w tym samym urzędzie, jeśli wymagają tego "potrzeby urzędu". Stosowanie *per analogiam* do inspektorów kontroli skarbowej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę rozwiązań prawnych przewidzianych dla urzędników służby cywilnej oznaczałoby, że w razie wystąpienia potrzeb (organizacyjno-kadrowych) urzędu, w którym inspektor kontroli skarbowej świadczy pracę, może być on przeniesiony na inne stanowisko służbowe adekwatne do jego kwalifikacji w tym samym urzędzie, przy czym takiemu przeniesieniu inspektor kontroli skarbowej nie może się skutecznie przeciwstawić przez "odmowę" przyjęcia nowego stanowiska oraz nie może żądać przywrócenia poprzednich warunków zatrudnienia. Nie oznacza to jednak, że podyktowana "potrzebami urzędu" decyzja pracodawcy o przeniesieniu inspektora kontroli skarbowej na inne stanowisko byłaby wyłączona spod kontroli sądu pracy. Inspektor kontroli skarbowej zatrudniony na podstawie umowy o pracę, który został odwołany z funkcji kierowniczej i przeniesiony na niższe stanowisko w danym urzędzie, nie mógłby występować z roszczeniem o przywrócenie do pracy lub o odszkodowanie z art. 47¹ k.p. Gdyby jednak został przeniesiony na inne stanowisko w wyniku decyzji kadrowej nieuzasadnionej "potrzebami urzędu" i doznał szkody, w

szczegółności przez obniżenie wynagrodzenia, to mógłby żądać od pracodawcy stosownej rekompensaty na zasadach ogólnych przewidzianych w przepisach o cywilnej odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p.), ewentualnie - gdyby zaistniały ku temu odpowiednie podstawy - według zasad dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia przez pracodawcę zasady zakazu dyskryminacji (art. 18^{3d} k.p.) lub z tytułu mobbingu (art. 94³ § 4 i 5 k.p.).

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę kasacyjną pozwanego Urzędu, wyrokował na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., pozostawiając Sądowi drugiej instancji rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego w oparciu o art. 108 § 2 k.p.c.