

UCHWAŁA

Dnia 9 stycznia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Małgorzata Beczek

w sprawie z powództwa R. P.

przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 stycznia 2018 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W.

z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt XXI Pa (...),

czy pracownik ma roszczenie o odszkodowanie w związku z rozwiązaniem stosunku pracy przekształconego z dniem wejścia w życie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 50) ze stosunku pracy na podstawie umowy o pracę na stosunek pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w sytuacji, gdy ustawa nie wprowadziła zmian organizacyjnych pracodawcy ani nie przewidywała wygaszenia bądź rozwiązania stosunków pracy zawartych na podstawie umowy o pracę w rozumieniu art. 63 k.p. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.), a strony nie miały możliwości w rozumieniu art. 11 k.p. wyrażenia woli nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania?

podjął uchwałę:

Rozwiązanie stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 50), w wyniku odwołania ze stanowiska po wejściu w życie tej ustawy a przed upływem okresu równoważnego okresowi wypowiedzenia z art. 36 § 1 k.p. i bez uzasadnionej (rzeczywistej) przyczyny nie wyłącza roszczenia pracownika o odszkodowanie.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. przedstawił zagadnienie prawne w sprawie R. P., którego powództwo o przywrócenie do pracy lub odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy oddalił Sąd Rejonowy wyrokiem z 29 czerwca 2016 r. Powód od 1 października 2002 r. był pracownikiem pozwanej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ostatnio zatrudnionym na stanowisku dyrektora departamentu. Ustawa z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (dalej także „ustawa z 2015 r.”), która weszła w życie 11 stycznia 2016 r., zmieniła podstawę jego zatrudnienia z umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie (art. 9 ust. 2). Powód 11 marca 2016 r. otrzymał odwołanie ze stanowiska (pismem z 23 lutego 2016 r.) i stosunek pracy uległ rozwiązaniu z końcem czerwca 2016 r. (art. 70 k.p.). We wniesionym pozwie, powód zarzucił niekonstytucyjność nowej regulacji i wniósł o wystąpienie przez Sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd Rejonowy przyznał rację powodowi, że ustawa z 2015 r. zmieniła jego stosunek pracy na cechujący się mniejszą stabilnością zatrudnienia niż umowa o pracę na czas nieokreślony. Powód nie przekonał jednak Sądu, że nowa regulacja jest niekonstytucyjna. Powództwo zostało oddalone, bo działanie było zgodne z prawem. Stanowisko pracy nie gwarantowało stabilności zatrudnienia. Prawodawca zmienił podstawę zatrudnienia na powołanie co ma uzasadnienie w dostosowywaniu zasobów kadrowych do zmieniającej się rzeczywistości prawno-ekonomicznej.

W apelacji powód podtrzymał zarzut o niekonstytucyjności nowej regulacji (sprzeczności z art. 2, 24 i 30 ustawy zasadniczej) i wniosek o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Żądał przywrócenia do pracy albo odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy. Wskazał między innymi, że ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy przyznał (*eufemistycznie*), że chodzi tylko o zmianę kadrową (uelastycznienie powoływania i odwoływania), jednak skutek jest taki sam jak rozwiązanie zatrudnienia *ex lege*. Powód zmodyfikował żądanie ograniczając je tylko do odszkodowania za rozwiązanie stosunku pracy, naruszające przepisy o wypowiedaniu umów pracę w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia. Cofnął też wniosek o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc aby Sąd sam dokonał oceny zgodności nowej regulacji z ustawą zasadniczą.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w sprawie powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 390 k.p.c.). „Najpoważniejsze wątpliwości” budzi relacja w jakiej pozostają art. 9 ust. 2 ustawy z 2015 r. oraz art. 11 k.p. i w jaki sposób należy interpretować fakt, że podstawa zatrudnienia powoda, bez jego zgody, uległa przekształceniu z mocy prawa. Powołanie jest aktem władczym. Redakcja nowej regulacji może sugerować, że na powstanie stosunku pracy z powołania osoba powoływana nie ma żadnego wpływu. Taka wykładnia stałaby w opozycji do art. 11 k.p. i konstytucyjnego zakazu pracy przymusowej. Rodzi się zatem pytanie, jaki walor ma zgoda pracownika na zatrudnienie na podstawie powołania. Należy przyjąć, że sam akt powołania bez zgody osoby powołanej nie powoduje nawiązania stosunku pracy. Zgoda pracownika powinna być uprzednia względem powołania. Niedopuszczalna zarówno z prawnego (charakter powołania), jak i organizacyjnego (obsadzenie stanowiska) punktu widzenia byłaby sytuacja, w której po wydaniu aktu powołania nastąpiłoby swoiste zawieszenie jego skuteczności z uwagi na brak zgody pracownika. Sąd Okręgowy stwierdził, że po raz pierwszy spotyka się z konstrukcją prawną, gdy pracodawca nie dokonuje powołania, ale następuje to z mocy prawa bez jakiegokolwiek aktu powołania. Dodatkowo zgoda pracownika na nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania jest irrelevantna. Budzi to poważne wątpliwości. Z jednej strony ustawodawca ustanowił zasadę wolności nawiązywania stosunku pracy, z drugiej

jednak narusza jej integralność, wprowadzając rozwiązania pozwalające na zmianę podstawy zatrudnienia z mocy prawa, bez uzyskania zgody pracownika. Art. 9 ust. 2 ustawy z 2015 r. stanowi pewne novum względem dotychczasowych regulacji w zakresie możliwości zmiany charakteru nawiązanego stosunku pracy. W przypadku dotychczasowych działań zmierzających do ingerencji w strukturę zatrudnienia organów administracji państwowej, ustawodawca wprowadzał jednocześnie zmiany organizacyjne lub ustrojowe w tychże organach, a w konsekwencji wygaszał stosunki pracy pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na podstawie art. 63 k.p. Trybunał Konstytucyjny już niejednokrotnie wskazywał, że ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej może dokonywać przekształceń ustawowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią również ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Trybunał w wyroku z 18 lutego 2003 r. (K 24/02), podkreślił prawo demokratycznie legitymowanego ustawodawcy „do przeprowadzenia reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych”. W sytuacji takich reform może ulec osłabieniu pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli stanowiące elementy składowe zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawsze ingerencja w istniejące stosunki prawne, a w przypadku zaskarżonych regulacji ingerencja ustawodawcy w istniejące stosunki pracownicze, osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli, których to dotyczy. Jednakże, na co zwracał już wcześniej uwagę Trybunał, również zasada pewności prawa nie ma charakteru absolutnego. Podlega ograniczeniom, szczególnie wtedy, gdy za przeprowadzeniem zmian przemawia inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2000 r. w sprawie K 1/99. Sąd Okręgowy odwołał się także do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. w sprawie K 24/02, dotyczącego przepisów ustawy z 22 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Ustawa z 2015 r. nie wprowadza żadnych zmian ustrojowych ani organizacyjnych w funkcjonowaniu pozwanej Agencji. Zmienia jedynie sposób powoływania prezesa agencji oraz jego zastępców, a także kierowników komórek organizacyjnych w centrali agencji i ich zastępców oraz dyrektorów oddziałów regionalnych. Ustawa nie wpływa na organizację agencji, jej pozycję ustrojową, a także wykonywane zadania. Prawodawca w uzasadnieniu do ustawy wskazał, że proponowane zmiany mają na celu jedynie „uelastycznienie powoływania i odwoływania” pracowników agencji. Brak jest zatem jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego do zmiany podstaw zatrudnienia pracowników tego podmiotu. Ustawodawca potraktował przedmiotowo dotychczasowych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu uzyskania określonych skutków organizacyjnych pozwalających na rozwiązanie stosunków pracy bez podawania jakiegokolwiek przyczyny takiej decyzji. Czynność pracodawcy miała więc charakter arbitralny, z czym pracownik nie musiał się liczyć nawiązując stosunek pracy. Wątpliwości Sądu nie biorą się z możliwości zastosowania art. 70 § 1 k.p., ale z faktu, iż pracownik nawiązując stosunek pracy składał oświadczenie woli o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę, a więc swoim oświadczeniem obejmował także skutek w postaci możliwości wypowiedzenia umowy, ale z podaniem przyczyny takiej decyzji pracodawcy, a w konsekwencji także możliwością odwołania do sądu pracy, gdyby kwestionował zasadność bądź zgodność z prawem oświadczenia pracodawcy. W zaistniałym stanie prawnym i faktycznym pracownik został pozbawiony wyboru sposobu zatrudnienia, a złożonym oświadczeniem woli przy nawiązywaniu zatrudnienia nie objął sposobu rozwiązania stosunku pracy innego niż przewidziany dla pracowniczego umownego zatrudnienia. Zmiana podstawy prawnej zatrudnienia bez jakiegokolwiek reorganizacji pracodawcy nie spełnia minimalnych standardów prawa pracy związanych właśnie z wyrażeniem przez pracownika oraz pracodawcę woli co do podstawy powstania stosunku pracy (art. 11 k.p.). Ustawodawca nie przewidział przy tym wygaszania bądź rozwiązania stosunków pracy zawartych na podstawie umowy o pracę w rozumieniu art. 63 k.c., co również pozbawia pracownika możliwości dochodzenia innych świadczeń związanych z ustaniem umowy o pracę i przyczyną takiej decyzji pracodawcy (np. prawa do odprawy pieniężnej, prawa do odprawy emerytalnej czy

rentowej). Nie jest dopuszczalna zmiana podstawy umownego zatrudnienia na powołanie (wnioskowanie *a minori ad maius* na podstawie uchwały Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/94, nie aprobującej zmiany przez pracodawcę w trybie art. 42 k.p. umowy o pracę na czas nieokreślony na umowę o pracę na czas określony). Regulacja z art. 9 ust. 2 ustawy z 2015 r. pomija minimalne standardy prawa pracy, jak i stanowisko judykatury w zakresie możliwości dowolnego kształtowania podstawy zatrudnienia. Problemem pozostaje przy tym czy decyzja ustawodawcy może pociągać negatywne skutki procesowe dla pracodawcy. Z jednej strony ustawa, która zmieniła podstawę prawną zatrudnienia nie jest jednostronnym oświadczeniem agencji (pracodawcy), z drugiej jednak strony agencja pozostaje beneficjentem korzyści płynących z takiej zmiany przepisów. Pracodawca bez zmian organizacyjnych mógł odwołać pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w agencji odpowiednio do upodobania prezesa agencji oraz jego zastępców, bez podawania przyczyny takiej decyzji oraz konieczności wypłaty ewentualnych innych świadczeń pieniężnych związanych z rozwiązaniem umowy o pracę z przyczyn niedotyczących pracownika. Takie okoliczności nie utrzymują uprzednio wskazanych minimalnych standardów prawa pracy.

Szukając podstawy prawnej dla ewentualnego odszkodowania, Sąd Okręgowy dopatrywałby się możliwości uzyskania świadczenia na podstawie art. 45 ust. 1 k.p. w związku z art. 47¹ k.p. oraz *a contrario* art. 69 k.p. Do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony (poza wyjątkami), a wobec uchylecia regulacji z art. 69 pkt 2 lit. b k.p. kwestia orzekania o odszkodowaniu w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z powołania wydaje się prawnie dopuszczalna.

Przedstawienie zagadnienia uzasadnia również precedensowy charakter sprawy. Odpowiedź będzie miała znaczenie również dla innych spraw dotyczących tożsamyh roszczeń. Problem może pojawić się również, gdy ustawodawca z tożsamą argumentacją (uelastycznienia zatrudnienia) uzna przyjęte rozwiązania za prawidłowe i ugruntowane i obejmie analogicznymi rozwiązaniami prawnymi inne grupy pracowników dotychczas zatrudnionych na podstawie umowy pracę w

administracji publicznej, administracji skarbowej, spółkach Skarbu Państwa czy agencjach państwowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej jest stwierdzenie naruszenia prawa (bezprawności). Przedstawione zagadnienie prawne stawia pytanie o samą zasadę, czyli czy pracownik ma roszczenie o odszkodowanie w sytuacji opisanej w pytaniu. Z zagadnienia *a contrario* wynika założenie, że odpowiedzialność odszkodowawcza może być wykluczona, czyli rozstrzygnięcie sporu z braku naruszenia prawa może być niekorzystne dla pracownika (zatem takie jak przed Sądem pierwszej instancji). Już tylko ten zasadniczy problem ma znaczenie i uzasadnia podjęcie uchwały, mimo zarzutów (metodycznych i merytorycznych) kierowanych do zagadnienia prawnego przez stronę pozwaną na rozprawie.

2. W prawie pracy nie ma zamkniętej liczby roszczeń. Podstawy prawne roszczeń określone w kodeksie pracy przewidziane są dla sytuacji zwykłych i typowych. Ustawodawca ukształtował te roszczenia jako samodzielne (wyłączne) lub alternatywne, mając na uwadze specyfikę spraw związanych z rozwiązywaniem stosunków pracy i potrzebę szybkiej likwidacji konfliktów w tym zakresie. Tłumaczy to treść uprawnień (roszczeń) pracowników oraz ryczałowy z reguły charakter odszkodowań, czyli określonych bezpośrednio w ustawie. Generalnie dwie sfery składają się na naruszenie prawa przy rozwiązywaniu stosunku pracy, które uzasadnia zasądzenie odszkodowania. Pierwsza to wymóg zasadności wypowiedzenia (rozwiązania) umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 45 § 1 k.p. – *W razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione ...*), a druga to konieczność przestrzegania przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę (art. 45 § 1 k.p. – *lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę*). Uchwała dotyczy zasadniczo pierwszego naruszenia, czyli kwestii zasadności rozwiązania stosunku pracy przekształconego na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 2015 r. Sąd w zagadnieniu nie wskazuje na drugą część, czyli na przepisy o wypowiedzaniu (rozwiązywaniu) stosunku pracy, dlatego w odpowiedzi poprzestano na naruszeniu dotyczącym zasadności wypowiedzenia.

Z tej samej przyczyny odpowiedź nie dotyczy szczególnej ochrony zatrudnienia oraz przepisów o rozwiązywaniu stosunków pracy opartych na powołaniu.

3. Na gruncie stosunku pracy podstawowe znaczenie ma odpowiedzialność uregulowana w prawie pracy. Wynika to z odrębności (samodzielności) regulacji tej gałęzi prawa (art. 300 k.p.). Nie znaczy to, że wyłączona jest odpowiedzialność deliktowa (art. 415 k.c.) albo odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 471 k.c.). Odpowiedzialność deliktowa ma ten walor, że nie można zadekretować jej wyłączenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 listopada 2010 r., II PK 112/10). Natomiast odpowiedzialność kontraktowa poprzedzała uregulowanie odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie pracy i jej stosowanie w sprawach ze stosunku pracy nie jest wyłączone, choć ma swe granice. Cywilna odpowiedzialność ma z reguły charakter uzupełniający odpowiedzialność uregulowaną w przepisach prawa pracy, gdy ta druga nie jest odpowiedzialnością wyłączną (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r., I PZP 2/09, wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2016 r., I PK 216/15).

4. Rozstrzygnięcie zagadnienia wymaga uwzględnienia w pierwszej kolejności właściwych ocen regulacji ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw oraz indywidualnej treści stosunku pracy. Ujawnia się to w pytaniu, gdyż podstawa powództwa i treść sporu opierają się zasadniczo na zarzucie niekonstytucyjności nowej regulacji z art. 9 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. W sprawie Sąd nie zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji RP). Nie oparł też przedstawionego zagadnienia prawnego na zarzucie niekonstytucyjności art. 9 ust. 2 ustawy. Zagadnienie prawne skupia się natomiast na konflikcie wynikającym z braku zgody pracownika (art. 11 k.p.) na przekształcenie z mocy ustawy (*ex lege*) podstawy jego zatrudnienia z umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie i z utraty dotychczasowej ochrony wynikającej z umowy o pracę na czas nieokreślony.

5. Treść zagadnienia prawnego określa zakres odpowiedzi Sądu Najwyższego. Sąd Okręgowy przyjął, że doszło do przekształcenia umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie i wobec tego taka jest też granica oceny tej

kwestii w odpowiedzi na sformułowane pytanie prawne. Punkt wyjścia pytania to stwierdzenie rozwiązania stosunku pracy już „przekształconego” z dniem wejścia w życie ustawy z 22 grudnia 2015 r. Sąd zatem przyjął, że ustawa spowodowała przekształcenie podstawy zatrudnienia z umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie. Czyli również z tej przyczyny problem zarzucanej przez powoda niekonstytucyjności nie jest przedmiotem zagadnienia prawnego. Konieczne jest stwierdzenie, że Sąd Najwyższy w trybie art. 390 k.p.c. udziela odpowiedzi tylko na pytanie prawne Sądu w indywidualnej sprawie. Związany jest wówczas jego treścią i granicami sformułowanego problemu prawnego. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy nie ocenia czy przepis ustawy jest sprzeczny z ustawą zasadniczą. Z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego może zwrócić się sąd rozpoznający sprawę (art. 193 Konstytucji RP).

6. Zauważyć należy, że w systemie prawa dopuszczalna jest zmiana podstawy zatrudnienia z umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie. Stało się tak 1 stycznia 1975 r. po wejściu w życie ustawy Kodeks pracy, na mocy art. XIII § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy. Do stosunków pracy nawiązanych przed dniem wejścia w życie Kodeksu pracy miały zastosowanie przepisy tego kodeksu. Niezależnie od tego, w jaki sposób nawiązany został z pracownikiem stosunek pracy, to z woli ustawodawcy z dniem wejścia w życie Kodeksu pracy, stosunek ten z tym dniem uległ przekształceniu na stosunek pracy na podstawie powołania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 listopada 1975 r., I PZ 45/75). Przekształcenie to obejmowało stosunki pracy pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w rozumieniu art. 68 k.p. i wskazane w rozporządzeniu wykonawczym z 20 listopada 1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania (Dz.U. Nr 45, poz. 268).

Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że ustawodawca może decydować o stanowiskach zatrudnienia na podstawie powołania. Tak wszak nadal wynika z art. 68 k.p. Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

7. W postanowieniu z 22 marca 2016 r. (SK 6/15) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że *„Konstytucja nie reguluje sposobów nawiązywania stosunku*

pracy, pozostawiając te kwestie do unormowania na poziomie ustaw (zwykłych). Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w dziale drugim, zatytułowanym "Stosunek pracy", przewiduje różne podstawy zatrudnienia. Poza umową o pracę są to m.in. powołanie, mianowanie, wybór. Każdy z reżimów zatrudnienia - zarówno z punktu widzenia pracownika, jak i pracodawcy - prezentuje pewne wady i zalety. Konstytucja nie zawiera przepisów, które pozwoliłyby: z jednej strony ustalić hierarchię podstaw zatrudnienia, z drugiej zaś ocenić prawidłowość przewidzenia przez ustawodawcę określonego reżimu zatrudnienia dla konkretnego stanowiska pracy. Tym samym przepisy Konstytucji na pewno nie pozwalają na skonstruowanie prawa podmiotowego do bycia zatrudnionym na danym stanowisku, na podstawie umowy o pracę. Konstytucja nie zawiera również kryteriów, według których należałoby określać, na jakich stanowiskach stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę, a na jakich na podstawie powołania, wyboru lub mianowania. W tym zakresie zarówno ustawodawcy jak i pracodawcy przysługuje znaczna swoboda. Co istotne, zmiany na rynku pracy oraz zmiany otoczenia prawnego mogą uzasadniać modyfikacje przepisów w tym zakresie (zob. wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173))".

8. Inną kwestią jest zasadność żądania odszkodowania przez pracownika, zarzucającego naruszenie jego indywidualnego prawa w wyniku przekształcenia przez ustawodawcę podstawy zatrudnienia. Problemu nie ma, gdy określone przez ustawodawcę stanowisko z powołania nie było wcześniej objęte. Podobnie nie musi wystąpić, gdy dochodzi do przekształcenia umowy o pracę na powołanie i pracodawca nie dokonuje odwołania ze stanowiska.

W sprawie spór powstał po odwołaniu pracownika ze stanowiska po wejściu w życie ustawy z 22 grudnia 2015 r., co spowodowało rozwiązanie stosunku pracy. Sytuacja zmieniła się na niekorzyść pracownika, dlatego że w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony wypowiedzenie jest dopuszczalne tylko z uzasadnionej (rzeczywistej) przyczyny (art. 45 § 1 k.p.). Przekształcenie podstawy zatrudnienia doprowadziło więc do zachwiania poprzedniej (umownej) relacji stron, gdyż pracodawca uzyskał łatwość rozwiązania zatrudnienia przez odwołanie ze stanowiska. W zatrudnieniu na podstawie powołania pracodawca nie

musi podawać przyczyny wypowiedzenia. Ujawnia się tu kolizja jaka wynika z prawa prywatnego, do którego należy stosunek pracy i prawa publicznego (władzy ustawodawczej) w zakresie kształtowania podstaw zatrudnienia. Gorsza sytuacja pracownika wymaga więc określonej ochrony przez co najmniej utrzymanie poprzedniej równowagi przez czas określony, równoznaczny z okresem wypowiedzenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z 22 sierpnia 2012 r., I PK 64/12 i z 15 września 2015 r., II PK 307/14).

9. Sąd w zagadnieniu nie bez racji wskazuje na problem naruszenia prawa, przy czym w argumentacji koncentruje się na art. 11 k.p. Zgoda pracownika obejmuje nie tylko podstawę zatrudnienia ale również ustalenie warunków pracy i płacy. Brak zgody pracownika pozwala pracodawcy na zmianę stosunku pracy tylko w sytuacjach przewidzianych w ustawie (przykładowo art. 42 k.p., art. 241¹³ § 2 k.p.). W argumentacji zagadnienia ujawnił się jednak dysonans, gdyż wpierw Sąd podaje, że bez zgody pracownika nie może dojść do zmiany podstawy zatrudnienia na powołanie a następnie stwierdza, że *„wątpliwości Sądu nie biorą się przy tym z samej możliwości zastosowania art. 70 § 1 k.p., ale z faktu, iż pracownik nawiązując stosunek pracy składał oświadczenie woli o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę ...”*. Wyżej zauważano, iż Sąd w pytaniu przyjął, że doszło do przekształcenia umowy o pracę na czas nieokreślony na powołanie. Konsekwentnie brak zgody pracownika nie stanowił warunku zmiany podstawy zatrudnienia.

10. Nie zamyka to kwestii naruszenia prawa. Ustawa z 22 grudnia 2015 r. nie może być ujmowana jako prawo szczególne (*lex specialis*) w relacji do prawa pracy i dlatego nie wyłącza jego zasad. Nie ma w niej odrębnej przedmiotowo i podmiotowo regulacji dotyczącej prawa pracy. Ustawa przekształca tylko podstawę zatrudnienia pracowników zatrudnionych na wymienionych w niej stanowiskach w dniu jej wejścia w życie na stosunki pracy na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy. Tak wąski zakres regulacji nie wyłącza więc minimalnego standardu ochrony właściwego dla dotychczasowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Ustawa z 22 grudnia 2015 r. w ogóle nie zajmuje się sytuacją wynikającą z wprowadzonej zmiany podstawy zatrudnienia w indywidualnych stosunkach pracy. Nie ustanawia żadnego okresu przejściowego. Nie zajmuje się brakiem zgody pracownika na zmianę *ex lege* podstawy

zatrudnienia. Z ustawy nie wynika również, że ma być podstawą zmiany kadrowej na dotychczasowych stanowiskach. Taki zarzut i motyw w argumentacji mocno eksponuje Sąd w zagadnieniu prawnym. Ocenie może podlegać działanie pracodawcy i dlatego wiele zależy od jego decyzji w konkretnym przypadku. Problem sporny może nie wystąpić, gdy pracownik dalej pracuje i akceptuje zmianę podstawy zatrudnienia. Inną natomiast jest sytuacja, gdy pracodawca w krótkim czasie rozwiązuje przez odwołanie stosunek pracy, przekształcony w trybie art. 9 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r.

11. Wskazany przepis nowej ustawy nie jest regulacją wyłączającą pozostałe przepisy prawa pracy. Z art. 45 § 1 k.p. wynika ochrona zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony przed wypowiedzeniem umowy, gdy pracownik dobrze wykonuje powierzone mu obowiązki i zadania. Określa to minimalny zakres ochrony w zatrudnieniu na podstawie umowy na czas nieokreślony. Pracownikowi przysługuje wówczas ochrona przed niezasadnym rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem. Sama wola pracodawcy zmiany kadrowej (personalnej) nie jest wystarczającą przyczyną wypowiedzenia. Jest to możliwe w odniesieniu do pracownika zatrudnionego na podstawie powołania i w tym wyraża się zasadnicza różnica w uprawnieniach stron stosunków pracy opartego na umowie o pracę na czas nieokreślony i na powołaniu. Zmiana wprowadzona nową ustawą może powodować bezpośredni skutek przekształcenia podstawy zatrudnienia, jednak w indywidualnym przypadku nie powinna pomijać sytuacji pracownika, któremu na podstawie dotychczasowego zatrudnienia służyła ochrona stosunku pracy, wynikająca właśnie z tego, że umowa o pracę nie mogła być rozwiązana bez uzasadnionej (rzeczywistej) przyczyny (art. 30 § 4 k.p. i art. 45 § 1 k.p.).

12. Ochrona wyrównująca wprowadzoną nierównowagę powinna mieć znaczenie materialne i temporalne. Pracownik nie powinien utracić z dnia na dzień dotychczasowej, minimalnej ochrony zatrudnienia, wynikającej z umowy o pracę na czas nieokreślony. Drugi element ochrony, to zapewnienie konieczności przestrzegania takiego standardu w okresie przejściowym. W ocenie składu orzekającego powinien to być okres równoważny z okresem odpowiadającym okresowi wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 36 § 1 k.p.).

Prawo pracownika - z którym rozwiązano stosunek pracy na podstawie powołania, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. - domagania się wskazania i wykazania uzasadnionej (rzeczywistej) przyczyny wypowiedzenia jest pochodne od uprzedniego (przed tą ustawą) warunku kausalności wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony. Wymaganie i badanie takiej przyczyny nie stanowi szczególnej sytuacji, gdyż w przypadku rozwiązania stosunku pracy z powołania bez wypowiedzenia (np. art. 52 k.p.), ustala się oraz ocenia zasadność przyczyny rozwiązania stosunku pracy. Pracodawca, który po wejściu w życie ustawy z 22 grudnia 2015 r. odwołuje pracownika ze stanowiska, nie może pomijać zatem minimalnego standardu prawa pracy, który ze względu na przedmiot sporu wymaga uzasadnienia rozwiązania stosunku pracy i stosowania okresu przejściowego po zmianie podstawy zatrudnienia.

Okres przejściowy powinien być równoważny z okresem wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 36 § 1 k.p.), czyli uwzględniać dotychczasowy staż zatrudnienia. Okres ten należy liczyć od wejścia w życie ustawy z 22 grudnia 2015 r. Oznacza to, że odwołanie w tym okresie ze stanowiska wymaga wskazania uzasadnionej i rzeczywistej przyczyny wypowiedzenia. Naruszenie tego minimalnego standardu może stanowić podstawę do odszkodowania. Chodzi o wyrównanie stanu nierównowagi stron stosunku pracy po zmianie podstawy zatrudnienia, wprowadzonej ustawą z grudnia 2015 r. W okresie przejściowym po przekształceniu z art. 9 ust. 2 ustawy uzasadnione jest zatem wymaganie przestrzegania warunku takiego jak w sytuacji umowy o pracę na czas nieokreślony, czyli pozwalającego na rozwiązywanie zatrudnienia tylko ze względu na uzasadnioną (rzeczywistą) przyczynę. Uzasadnieniem (przykładowym) tej argumentacji może być sytuacja pracownika, któremu niezasadnie wypowiedziano umowę o pracę na czas nieokreślony przed wejściem w życie ustawy z 22 grudnia 2015 r. i który uzyskałby orzeczenie przywracające do pracy; miałby wówczas prawo do dalszego zatrudnienia, choć jego stanowisko pracy stało się stanowiskiem z powołania.

Z drugiej strony nie ma nienaruszalności zatrudnienia i również umowa o pracę na czas nieokreślony może ulec rozwiązaniu za wypowiedzeniem. Ochrona zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony nie jest

nieograniczona. Do pracowników na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych w zakresie oceny zasadności wypowiedzenia stosuje się ostrzejsze kryteria (por. teza V uchwały całej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85). Nie oznacza to, że pracodawca może dowolnie (bez przyczyny) rozwiązać umowę o pracę na czas nieokreślony.

13. Reasumując, obowiązkiem pracodawcy jest to, co w umowie o pracę na czas nieokreślony jest uprawnieniem pracownika. Skoro ustawodawca dokonał przekształcenia podstawy zatrudnienia *ex lege* na powołanie, to pracownikowi umniejszono część dotychczasowego uprawnienia, czyli ochronę przed dowolnym (bez podania przyczyny) wypowiedzeniem i rozwiązaniem zatrudnienia. W okresie przejściowym pracownikowi powinna przysługiwać ochrona wynikająca z konieczności wskazania i wykazania zasadności wypowiedzenia, czyli taka jaką miał przed przekształceniem podstawy zatrudnienia. W odpowiedzi na sformułowane zagadnienie prawne uprawnione jest zatem stwierdzenie naruszenia prawa, gdy dochodzi do rozwiązania stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw, w wyniku odwołania ze stanowiska po wejściu w życie tej ustawy a przed upływem okresu równoważnego okresowi wypowiedzenia z art. 36 § 1 k.p. i bez uzasadnionej (rzeczywistej) przyczyny. Określa to minimalny standard ochrony stosunku pracy wynikający z dotychczasowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, którego naruszenie może stanowić podstawę do odszkodowania jak za niezasadne rozwiązanie stosunku pracy.

Z tych motywów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.