



Sygn. akt I PSKP 78/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romuald Dalewski

SSN Renata Żywicka

w sprawie z powództwa A. B.
przeciwko Powiatowemu Urzędowi Pracy w O.
o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 listopada 2022 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach
z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt V Pa 149/19,

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. nie obciąża powódki kosztami pełnomocnika Powiatowego
Urzędu Pracy w O. w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Pozwem złożonym dnia 7 maja 2019 r. przeciwko pozwanemu Powiatowemu Urzędowi Pracy w O. – A. B. domagała się uznania dokonanego wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy za bezskuteczne, a w razie upływu okresu

wypowiedzenia o przywrócenie powódki na dotychczasowe warunki pracy i płacy. Wyrokiem z dnia 25 października 2019 r., IV P 38/19, wydanym w sprawie z powództwa A. B. przeciwko pozwanemu Powiatowemu Urzędowi Pracy w O. o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy, Sąd Rejonowy w Sandomierzu przywrócił powódkę do pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w O. na poprzednie warunki pracy i płacy oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd ten ustalił, że A. B. była zatrudniona w Powiatowym Urzędzie Pracy w O. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, pełniąc funkcję Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej. Zgodnie z uchwałą Zarządu Powiatu, stosownie do uchwalonego Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy, zlikwidowano funkcję Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej, a Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O. przejął jej zadania, polegające na nadzorowaniu pracy Centrum Aktywizacji Zawodowej. Należy dodać, że etat zastępcy dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O. był nieobsadzany od wielu lat. W dniu 16 kwietnia 2019 r. wręczono powódce oświadczenie pracodawcy o jej przeniesieniu z powodu reorganizacji jednostki na stanowisko Inspektora w Dziale Ewidencji Świadczeń i Informacji. Przeniesienie zostało dokonane na podstawie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm., jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 530). W oświadczeniu wskazano również wynagrodzenie zasadnicze oraz fakt, że pozostałe warunki umowy o pracę pozostały bez zmian. Pracownik przeniesiony zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres 6 miesięcy następujących po miesiącu, w którym pracownik został przeniesiony na nowe stanowisko, jeżeli jest ono wyższe od wynagrodzenia przysługującego na nowym stanowisku. Przepis nie wyklucza możliwości zawarcia porozumienia stron, na mocy którego nastąpi zmiana treści stosunku pracy w zakresie obejmowanego stanowiska. W przypadku zawarcia takiego porozumienia nie następuje jednostronne przeniesienie pracownika na inne stanowisko, co oznacza, że nie ma w takim przypadku gwarancji zachowania uprawnień płacowych.

We wniesionym przez A. B. powództwie do Sądu przedstawiona została argumentacja poddająca w wątpliwość dokonaną zmianę w postaci przeniesienia

jej na stanowisko Inspektora w Dziale Ewidencji Świadczeń i Informacji oraz obsadzenia w tym samym czasie przez A. B.1 stanowiska Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O., które przez wiele lat było wakatem. Dokonana zmiana była, zdaniem powódki dla niej niekorzystna z uwagi na posiadane przez powódkę kwalifikacje zawodowe, doświadczenie i znaczenie stosowanych przez nią instrumentów do walki z bezrobociem. Sąd uznał za wiarygodne i spójne argumenty powódki oraz zeznania niektórych pracowników.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy w oparciu o całokształt dokumentów i zeznań, Sąd I instancji wskazał, że powództwo w całości zasługuje na uwzględnienie. Mający tu zastosowanie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych reguluje wyjątkowe na gruncie prawa pracy uprawnienie pracodawcy do dokonania jednostronnej zmiany rodzaju wykonywanej pracy bez zgody przenoszonego pracownika. Instytucja ta może być wykorzystywana jedynie w sytuacji reorganizacji danej jednostki – tutaj chodziło o reorganizację Powiatowego Urzędu Pracy w O. – polegającej na likwidacji zajmowanego przez pracownika stanowiska bez jego zgody. Przy czym pracodawca samorządowy nie ma obowiązku przeniesienia pracownika na inne stanowisko w trybie komentowanego przepisu powołanej ustawy. Zasadniczo, w wypadku przeniesienia pracownika na inne stanowisko regułą jest, aby odpowiadało ono posiadanym przez przenoszonego pracownika kwalifikacjom. Nie chodzi tu jednak o zabezpieczenie równości obsadzanego stanowiska z poprzednio wykonywanym, ani też utrzymania kierowniczej pozycji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., I PK 346/18). Powódka twierdziła, że jej nowe stanowisko rażąco odbiega na niekorzyść wobec pracy sprawowanej przez nią przed przeniesieniem.

Utrwaliła się w orzecznictwie Sądu Najwyższego interpretacja art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, że przeniesienie na inne stanowisko w trybie komentowanego przepisu, może nastąpić także w odniesieniu do pracowników, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie prawnej, co dotyczy także sprawujących funkcje w związkach zawodowych. Sąd I instancji podniósł, że reorganizacja jednostki samorządu terytorialnego, uniemożliwiająca dalsze zatrudnianie pracownika samorządowego zatrudnionego

na stanowisku urzędniczym, jest przesłanką przeniesienia w trybie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dotyczy ona zmian organizacyjnych polegających na likwidacji danego stanowiska pracy, co wiąże się z redukcją etatów. Jednak nie każda reorganizacja spełnia warunek z art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ale jedynie taka, która uniemożliwia dalsze zatrudnienie urzędnika w dotychczasowej jednostce.

Cechą reorganizacji dokonywanej w trybie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych jest zmniejszenie stanu zatrudnienia pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Weryfikacja dokonana przez pryzmat, czy w konkretnej sytuacji dochodzi do rzeczywistej likwidacji stanowiska pracy, zależy od zbadania całokształtu okoliczności występujących w rozpatrywanym stanie faktycznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1989 r., I PR 311/89).

Nie wypełnia dyspozycji normy zawartej w art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych modyfikacja struktury jednostki samorządowej, polegająca na wydzieleniu z dotychczasowej kilku odrębnych jednostek organizacyjnych, zatrudniających łącznie tę samą liczbę pracowników. Przede wszystkim nie mieści się w konstrukcji przeniesienia, o której tutaj mowa, pozorna likwidacja stanowiska. Występuje ona m.in. w sytuacji, gdy mamy do czynienia wprawdzie z likwidowaniem stanowiska, ale w jego miejsce jest tworzone inne stanowisko pracy wypełniające istniejący wakat w organizacji. Nazwa nie ma tutaj istotnego znaczenia. Działania pozorne służyć mogą jako pretekst do pozbywania się przez pracodawcę niewygodnych z różnych powodów pracowników bądź ukrycia winnych zaniedbań i nadużyć. W przypadku powództwa sądowego wnoszonego na skutek odwołania pracownika samorządowego brane jest pod uwagę w prowadzonej analizie, czy wystąpiło nadużycie prawa przez pracodawcę poprzez jego działania lub zaniechania sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Przedmiotowe zasady stanowią klauzulę generalną zewnętrznego odesłania do ocen społecznych. Strony niniejszego postępowania nie czyniły właściwego użytku z klauzuli, która stanowić powinna żywą materię ustawy. Likwidacja stanowiska w ramach reorganizacji jako przyczyna zmiany treści stosunku pracy musi być rzeczywista i prawdziwa, a nowe stanowisko być

związane z innym zakresem obowiązków i odpowiedzialności niż pełnione przed przeniesieniem. Pracownik samorządowy, z którym pracodawca bezzasadnie, bez rzeczywistej mającej realny charakter przyczyny rozwiąże stosunek pracy za wypowiedzeniem z powodu reorganizacji, ma prawo do świadczeń z tytułu nieuzasadnionego rozwiązania stosunku pracy na podstawie art. 45 § 1 k.p. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2009 r., II PK 59/09). Oczywiście problemem pozostaje wykazanie, że z taką sytuacją mamy do czynienia. Istotne znaczenie jurydyczne i pozajurydyczne przypisywać należy jakości uzasadnień. Przechodząc do uzasadnienia przeniesienia powódki Sąd I instancji wskazał, że jest ono bardzo ogólnie sformułowane, co utrudniać może dokonywanie analizy przez Sąd i ma znaczenie też dla beneficjentów prawa. Z analizy dokonanej w ramach badania wskazanej przesłanki Sąd wyprowadził konkluzję, że zmiany organizacyjne w Powiatowym Urzędzie Pracy w O. miały charakter pozorny. Zdaniem Sądu na taki ich charakter wskazuje, że doszło jedynie do zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych. A. B. przestała być Kierownikiem Centrum Aktywizacji Zawodowej, a na stanowisko Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O., nieobsadzone od wielu lat, zostało powierzone nowemu pracownikowi A. B.1. Zdaniem powódki nie posiadał on wymaganych kwalifikacji. Przedstawiciel pracodawcy nie wyjaśnił w sposób przekonujący, jakie argumenty przemawiały za likwidacją stanowiska kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej, sprawowanego przed przeniesieniem przez powódkę (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2015 r., II UK 184/14). W treści pisemnego uzasadnienia przeniesienia nie wskazano, jakie konkretnie kryteria były u podstaw powyższych zmian powódki. Takie przenoszenie pracowników bez wskazania przyczyny pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa pracy oraz zasadą zaufania do pracodawcy w zakresie powierzonego stanowiska. Sąd ten dostrzegł także poważną wadę prawną w omawianej procedurze, bowiem w wypowiedzeniu wskazano, że nowe warunki pracy i płacy zaczną obowiązywać od dnia 15 kwietnia 2019 r., a A. B. oświadczenie otrzymała w dniu 16 kwietnia 2019 r.

Sąd za przykład pozornej reorganizacji zakładu wskazał zlikwidowanie stanowiska kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej, które pełniła powódka

przed przeniesieniem i faktyczne objęcie tej komórki przez Zastępcę Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Zdaniem Sądu nie można zgodzić się również ze stwierdzeniem pozwanej, że było to podyktowane oszczędnościami finansowymi, albowiem żadne korzyści tego rodzaju nie wystąpiły, ponieważ jedno stanowisko kierownicze zostało zastąpione innym stanowiskiem kierowniczym przez likwidację istniejącego wakatów Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Faktycznie, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności badanej sprawy – zdaniem Sądu – chodziło o usunięcie powódki ze stanowiska kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej bez obiektywnych powodów, co może pozostawać w sprzeczności z ideą reorganizacji i z zasadami współżycia społecznego. Reorganizacja miała charakter fikcyjny. W powołanym przez Sąd Rejonowy wyroku Sądu Najwyższego (z dnia 27 listopada 1997 r., I PKN 401/97) uznano, że sąd pracy, który nie jest uprawniony do badania celowości i zasadności zmiany struktury organizacyjnej zakładu, może jednak badać i oceniać, czy likwidacja stanowisk pracy jest autentyczna, czy też ma charakter pozorny, służący nieuzasadnionemu rozwiązaniu umowy o pracę z konkretnym pracownikiem. Rzeczywista likwidacja stanowiska pracy w wyniku zmiany struktury organizacyjnej zakładu może stanowić uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia warunków pracy (art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 42 § 2 k.p.) w sytuacji, gdy nie jest ona uzasadniona potrzebami organizacyjnymi zakładu pracy, ale sądy pracy mogą dokonywać oceny pod kątem, czy likwidacja stanowiska pracy była autentyczna, a już nie przez pryzmat celowości organizacji. Jeżeli stanowisko pracy jest elementem struktury organizacyjnej zakładu pracy, to jego rzeczywista likwidacja musi oznaczać prawnie skuteczną zmianę tej struktury. Z pozorną likwidacją stanowiska pracy mamy do czynienia w szczególności wówczas, gdy jest ono formalnie likwidowane, ale w jego miejsce jest tworzone inne stanowisko pracy (o innej nazwie), które w istotnych elementach nie różni się od zlikwidowanego. Ściśle chodzi o to, że treść stosunku pracy (warunki pracy i płacy) pracownika zatrudnionego na nowym stanowisku nie różni się w istotnych elementach od treści stosunku pracy pracownika zatrudnionego na stanowisku formalnie zlikwidowanym. Ocena, czy wystąpiła pozorna likwidacja stanowiska pracy polega więc na

porównaniu treści stosunku pracy na nowym stanowisku z warunkami na stanowisku zlikwidowanym.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 listopada 2001 r., I PKN 680/00, uznał, że sama zmiana nazwy stanowiska pracy, przy zachowaniu dotychczasowego zakresu czynności, nie uzasadnia wypowiedzenia umowy o pracę z powodów dotyczących zakładu pracy, polegających na modyfikacjach organizacyjnych związanych z restrukturyzacją. Jednakże – zdaniem Sądu – nie chodzi tu wyłącznie o sam zakres obowiązków pracownika, ale przede wszystkim o warunki pracy i płacy. Czynności wykonywane przez pracownika na likwidowanym stanowisku mogą być bowiem powierzane nie tylko pracownikom zakładu, ale także podmiotom nie pozostającym z pracodawcą w stosunku pracy. Dochodzi wówczas do likwidacji stanowiska pracy, mimo że nadal określone czynności wykonywane są na rzecz pracodawcy. Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanego powództwa, Sąd Rejonowy stwierdził występowanie zbieżności zadań i kompetencji przez nią wykonywanych jako kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej z czynnościami i zadaniami Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Nie miała więc miejsca prawdziwa restrukturyzacja. Z powyższych przyczyn Sąd Rejonowy w wyroku z dnia 25 października 2019 r. nakazał przywrócić powódkę A. B. do pracy w pozwanym Powiatowym Urzędzie Pracy na poprzednich warunkach pracy i płacy oraz zasądził od pozwanego na jej rzecz kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Apelację od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając wyrok Sądu I instancji w całości. Zarzuty pozwanego odnosiły się zarówno do naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego. W zakresie naruszenia przepisów postępowania powołany został art. 233 § 1 k.p.c. w związku z błędną – zdaniem apelującego – sprzeczną z zasadami logiki i doświadczeniem życiowym ocenę materiału dowodowego, skutkującą uznaniem, że w miejsce stanowiska Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej utworzono stanowisko Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O., co skutkowało wadliwym ustaleniem, że dokonana zmiana organizacyjna jest pozorna, co w konsekwencji przełożyło się na uwzględnienie powództwa w całości. Naruszenie wskazanego przepisu dotyczyć miało też błędnej

oceny materiału dowodowego, w tym zeznań powódki poprzez przyznanie im waloru pełnej wiarygodności.

W ramach uchybień prawa materialnego w apelacji wskazano na naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez jego błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że „zakres pojęciowy słowa „reorganizacja”, o której mowa w tym przepisie, obejmuje tylko i wyłącznie wewnętrzną zmianę organizacyjną połączoną z redukcją etatów. Skutkowało by to uznaniem pozornego charakteru dokonanej przez pozwanego zmiany organizacyjnej, a w konsekwencji uznaniem zasadności roszczenia powódki oraz uznaniem, że Sąd I instancji winien przeprowadzić badanie zasadności i celowości dokonania zmian struktury organizacyjnej. Prawidłowa wykładnia przepisu powinna prowadzić do konkluzji, że po ewentualnym stwierdzeniu pozorności zmian struktury organizacyjnej, Sąd I instancji winien jedynie weryfikować prawidłowe zastosowanie instytucji przewidzianej w art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych z punktu widzenia rodzaju powierzonego pracownikowi stanowiska i przestrzegania wynikających z tego przepisu gwarancji płacowych. Naruszenie przepisów prawa materialnego dotyczyło też rozwiązań z kodeksu pracy, w tym jego art. 45 § 1 poprzez niewłaściwe zastosowanie w przedmiotowej sprawie w związku z przywróceniem powódki na dotychczasowe warunki pracy i płacy, podczas gdy ze względu na likwidację stanowiska Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej, Sąd winien uznać żądanie powódki za niecelowe, a następnie zasądzić na jej rzecz odszkodowanie (art. 45 § 2 k.p.).

Mając na uwadze powyższe zarzuty apelujący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego. Z ostrożności procesowej wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów procesu za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy uznał apelację pozwanego za uzasadnioną. Zgodnie z trybem określonym art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w przypadku reorganizacji jednostki, pracownika samorządowego

zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym – jak to miało miejsce w odniesieniu do A. B. – kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenosić na inne stanowisko odpowiadające posiadanym przez niego kwalifikacjom, jeżeli ze względu na likwidację zajmowanego stanowiska nie jest możliwe dalsze zatrudnienie na tym samym stanowisku.

Istnieje zgodność stron co do tego, że art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych normuje wyjątkowe na gruncie prawa pracy uprawnienie pracodawcy do jednostronnej, mającej charakter stałej zmiany stosunku pracy. Skuteczność całej procedury uzależniona jest od spełnienia przesłanki reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego, zatrudniającej pracownika, powodującej likwidację zajmowanego przezeń stanowiska. Reorganizacja obejmuje wszelkie zmiany struktury organizacyjnej pracodawcy samorządowego z wyłączeniem restrukturyzacji pozornej. Sąd Okręgowy podniósł, że sama reorganizacja nie daje podstaw do zastosowania instytucji przeniesienia urzędnika, jeżeli nie towarzyszy jej likwidacja zajmowanego przez niego stanowiska. Sąd ten podniósł ponadto, że w sytuacji stwierdzenia rzeczywistej, prawdziwej reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego i łączonej z nią likwidacji stanowiska urzędnika przenoszonego zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, kontroli sądowej nie podlega celowość samej restrukturyzacji, a jedynie prawidłowe zastosowanie omawianej instytucji z punktu widzenia rodzaju powierzonego pracownikowi stanowiska i przestrzegania wynikających z przepisu gwarancji płacowych. Chociaż przeniesienie w tym trybie nie zapewnia urzędnikowi kontynuacji zatrudnienia w tym samym, co dotychczas charakterze i na tych samych warunkach wynagradzania poza 6 miesięczną ochroną warunków płacy, to powierzone w oparciu o dyspozycję omawianego przepisu stanowisko ma odpowiadać posiadanym przez niego kwalifikacjom. Zdaniem powódki powierzone jej stanowisko w ramach przeniesienia wypada rażąco na niekorzyść w porównaniu ze sprawowanym kierowniczym stanowiskiem przed przeniesieniem. Sam fakt, że pracownik nie był zadowolony ze zmiany warunków zatrudnienia nie może mieć wpływu na ocenę skuteczności podjętej przez pracodawcę decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., II PK 348/16). Z publicznego charakteru zatrudnienia urzędniczego wynikać musi

zasadność jego większej dyspozycyjności i niemożliwość przedkładania ochrony jego zatrudnienia nad ważne potrzeby publiczne i społeczne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., I PK 161/04).

Przeniesienie – zgodnie z treścią art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – dokonywane jest bez zgody pracownika i stanowi rodzaj polecenia służbowego. Sąd Okręgowy potwierdził, że w wypadku reorganizacji, o której tutaj mowa mamy do czynienia ze specyficzną, dotyczącą urzędników samorządowych, instytucją jednostronnej modyfikacji jego treści, samodzielną instytucją prawa urzędniczego, umożliwiającą pracodawcy samorządowemu przeniesienie urzędnika na inne stanowisko w drodze jednostronnej czynności, niewymagającej zastosowania wypowiedzenia warunków pracy i płacy z art. 42 k.p.

W świetle powyższego Sąd uznał, że decyzja pozwanego pracodawcy samorządowego, o przeniesieniu A. B. na stanowisko inspektora w Dziale Ewidencji Świadczeń i Informacji z dnia 15 kwietnia 2019 r., jest zgodna z prawem. Zatem przyjął za konieczne dokonanie zmiany zaskarżonego wyroku Sądu Rejonowego w Sandomierzu i oddalenie wniesionego powództwa, o czym orzeczono (art. 386 § 1 k.p.c.). Ponadto Sąd odstąpił od obciążenia A. B. kosztami procesu za I i II instancję, o czym orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., mając na względzie całokształt okoliczności sprawy niniejszej.

Sąd Okręgowy w Kielcach V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, po rozpoznaniu w dniu 18 czerwca 2020 r. na rozprawie sprawy A. B. przeciwko Powiatowemu Urzędowi Pracy w O. o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy, na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w Sandomierzu z dnia 25 października 2019 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo oraz odstąpił od obciążania A. B. kosztami procesu za I i II instancję.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wniosła powódka przez swojego pełnomocnika, zaskarżając w całości prawomocny wyrok. Wniosła o uchylenie go w całości oraz przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Z ostrożności procesowej wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez oddalenie apelacji i zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powódki

zwrotu kosztów postępowania. W odpowiedzi na skargę pozwany, działając przez swojego pełnomocnika, wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, oddalenie skargi kasacyjnej w przypadku przyjęcia jej do rozpoznania oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega oddaleniu.

Skarżąca kasacyjnie pozwanemu orzeczeniu zarzuciła naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych przez jego błędną wykładnię, prowadzącą do uznania, że decyzja Powiatowego Urzędu Pracy w O. o przeniesieniu jej na stanowisko inspektora w Dziale Ewidencji Świadczeń i Informacji jest zgodne ze wskazanym przepisem, czego konsekwencją byłoby przyjęcie, że nie zaistniała pozorna reorganizacja jednostki samorządowej, polegająca na zlikwidowaniu stanowiska Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej, na którym była zatrudniona i przejęciem jej zadań przez Zastępcę Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Następowало to w warunkach niezaistnienia żadnej okoliczności uzasadniającej likwidację jej stanowiska. Tym samym decyzja o jej przeniesieniu była sprzeczna z koncepcją reorganizacji zakładu i zasadami współżycia społecznego. Naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych nastąpiło przez jego błędną wykładnię i uznanie, że pozwany, przenosząc ją na stanowisko inspektora, spełnił podstawową przesłankę zastosowania tego przepisu w odniesieniu do reorganizacji jednostki samorządu terytorialnego, polegającej na likwidacji dotychczasowego i utworzeniu w jego miejsce nowego stanowiska, pomimo że urząd Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O. był w strukturach organizacyjnych Powiatowego Urzędu Pracy w O. od kilkunastu lat bez obsadzenia. W skardze wskazano też na naruszenia przepisów kodeksu pracy tj. art. 45 § 1 w związku z art. 42 § 2 poprzez ich błędną wykładnię i uznaniem, że wystąpiła rzeczywista likwidacja stanowiska pracy w wyniku zmiany struktury organizacyjnej jednostki pozwanego, będąca uzasadnioną przyczyną wypowiedzenia warunków

pracy, zważywszy, że nie była uzasadniona potrzebami organizacyjnymi Powiatowego Urzędu Pracy w O., a sama likwidacja posady pracownika nie była autentyczna, a zatem nie mogła być prawnie skuteczna. Błędna wykładnia art. 45 § 1 k.p. miała prowadzić do uznania, że pozornie zlikwidowane stanowisko pracy powódki mogło być uznane za obiektywną zmianę organizacyjną samorządowej jednostki. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania został oparty na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. ze względu na występujące – zdaniem skarżącej – zagadnienie prawne oraz potrzebę wykładni kwestii budzących poważne wątpliwości w praktyce. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, skarżąca kasacyjnie podniosła, że zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, w przypadku reorganizacji jednostki można przenieść pracownika na inne stanowisko, odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli, ze względu na likwidację zajmowanego przez niego stanowiska, nie jest możliwe dalsze utrzymanie dotychczasowego zatrudnienia. Dotyczy to także pracowników podlegających szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., I PK 217/14, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że „pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym można w razie reorganizacji jednostki przenieść na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, także w okolicznościach, gdy ze względu na członkostwo w zarządzie zakładowej organizacji związkowej podlega szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy”.

Przeniesienie pracownika samorządowego na inne stanowisko w ramach dokonywanej restrukturyzacji jest uprawnieniem pracodawcy, jednakże uwarunkowanym pewnymi ograniczeniami, wpływającymi z treści art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych. Zasadnicze znaczenie w sprawie ma aspekt materialnoprawny. W tym przypadku istotne jest ustalenie, czy w pozwanej jednostce samorządowej doszło do rzeczywistej reorganizacji, zasadzającej się na likwidacji stanowiska powódki i czy miało miejsce utworzenie nowego stanowiska pracy. Zdaniem skarżącej kasacyjnie wymaga odpowiedzi pytanie o to, czy likwidacja kierowniczego stanowiska pracy i nieutworzenie w jego miejsce nowego, a skorzystanie z już istniejącego w

strukturze zakładu pracy, ale przez szereg lat nieobsadzonego, w istocie odpowiadać będzie wykładni przepisu art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych. W jej ocenie dochodzi tu do sytuacji, w której likwidacji stanowiska pracy przypisać można cechy pozorności, zważywszy że nie była to likwidacja w rozumieniu wskazanego przepisu, nie wiązała się z prawdziwą reorganizacją Powiatowego Urzędu Pracy w O., a jedynie z włączeniem dotychczasowych zadań pracownika zatrudnionego na tym stanowisku do zadań nieobsadzanego od kilkunastu lat stanowiska kierowniczego, likwidacja ta nie spowodowała transferu uprawnień, obowiązków, zadań z jednego stanowiska na nowe stanowisko, czy też podziału tych zadań na poszczególne komórki organizacyjne. Likwidacja stanowiska, w niniejszym przypadku, sprowadzała się do usunięcia dotychczasowego stanowiska pracy bez stworzenia nowego.

Skarżąca kasacyjnie podnosi, że działanie pracodawcy w świetle dyspozycji art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych winno zmierzać do ochrony pracownika samorządowego przed istotnymi zagrożeniami utraty zatrudnienia w macierzystej jednostce. Z powyższego punktu widzenia skarżąca kasacyjnie stawia pytanie, czy brak istnienia podstaw do reorganizacji zakładu pracy i działania na rzecz dalszego zatrudniania dotychczasowego pracownika poprzez oferowanie mu stanowiska rażąco odbiegającego od jego dotychczasowego, posiadanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, wypełnia dyspozycję art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Wątpliwości powyższe związane są m.in. z tym, że w dziele reorganizacji w praktyce pomija się wolę pracownika i w zasadzie przeniesienie następuje niezależnie od jego decyzji. Jednakże żadne uprawnienie nie ma charakteru absolutnego, nie może prowadzić do zupełnej dowolności prowadzącej do uznania, że każda likwidacja stanowiska pracy w jednostce samorządowej wypełnia przesłanki ustawowe.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie w związku z niejasnością regulacji, która ma tutaj zastosowanie istnieje potrzeba rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych. Dotyczą one następujących kwestii: 1) czy likwidacja kierowniczego stanowiska pracy i nieutworzenie w jego miejsce nowego, a skorzystanie z istniejącego i uwzględnionego w strukturze zakładu pracy, ale przez dłuższy czas

nieobsadzonego, w istocie odpowiadać będzie reorganizacji jednostki w rozumieniu przepisu art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, 2) czy brak istnienia podstaw do reorganizacji zakładu pracy i brak woli dalszego zatrudniania dotychczasowego pracownika poprzez oferowanie mu stanowiska rażąco odbiegającego od jego dotychczasowego oraz posiadanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, nieistniejącego w schemacie organizacyjnym, wypełnia dyspozycję art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, 3) czy zmiana struktury wewnętrznej danej jednostki, która to nie modyfikuje jej dotychczasowej organizacji, wyrażająca się w likwidacji stanowiska pracy bez utworzenia nowego stanowiska pracy, polegająca wyłącznie na przeniesieniu obowiązków z dotychczasowego stanowiska pracy na istniejące jeszcze przed likwidacją stanowisko uwzględnione w strukturze jednostki, nie połączone z nadaniem nowych uprawnień, obowiązków i zadań jest reorganizacją jednostki w rozumieniu art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, 4) czy jest zgodne z art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych zlikwidowanie stanowiska kierownika posiadającego wysokie kwalifikacje i 8-letnie doświadczenie w zarządzaniu, aktywizacji osób bezrobotnych, poszukujących pracy oraz przeniesienie na stanowisko nieodpowiadające kwalifikacjom z jednoczesnym zatrudnieniem na stanowisko urzędnicze Zastępcy Dyrektora osoby nieposiadającej odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia do zajmowanego stanowiska bez uruchomienia drogi konkursowej.

Autorka pytań, zdaje się nie miała wizji dotyczącej rozwiązania wskazanych w nich problemów, skoro stwierdza: „Wskazać należy, że odpowiedź na sformułowane powyżej zagadnienia prawne nie wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa, jak też nie stało się ono przedmiotem rozważań doktryny i praktyki prawa – w orzecznictwie sądowym ani także w piśmiennictwie nie dokonywano szczegółowego rozpatrzenia wykładni językowej i celowościowej sformułowania reorganizacji jednostki samorządowej w rozumieniu przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych”. W odpowiedzi na skargę pozwany podniósł, że w jego ocenie skarżąca kasacyjnie nie sprostала wymaganiom odnośnie wykazania zasadności przyjęcia wniosku kasacyjnego do rozpoznania. Przede wszystkim nie wykazała, na czym polegały wątpliwości prawne dotyczące

art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz jak ewentualne wyjaśnienia mogłyby wpłynąć na praktykę sądową. Wbrew stanowisku w tej kwestii skarżącej kasacyjnie Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym w tej sprawie uznaje, że art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych jest transparentny i nie stwarza trudności w merytorycznym jego rozpoznaniu.

Sąd Najwyższy uznaje, że powódka nietrafnie ocenia potrzebę oparcia skargi o przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., powołując się na brak rozważań doktryny i dorobku orzecznictwa sądowego w sytuacji, gdy ta wykładnia ma miejsce i zachowuje walor aktualności. Ponadto nie dookreśliła, co jest istotnym zagadnieniem prawnym w przedmiotowym zakresie, jakie stanowiska wyrażane są w nauce i orzecznictwie oraz znaczenie należałoby przypisywać rozstrzygnięciu istotnych wątpliwości prawnych. Przede wszystkim skarżąca kasacyjnie nie dookreśliła treści powołanych w skardze przesłanek z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Tymczasem mamy już pokaźny dorobek orzeczniczy w tej materii. Trafnie przyjmuje Sąd Najwyższy m.in. w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 marca 2018 r., I CSK 691/17, że istotność zagadnienia prawnego, na które wskazuje art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., konkretyzuje się w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne, mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozpatrywania innych podobnych spraw. Powołanie się w skardze na występowanie istotnego zagadnienia prawnego polega na sformułowaniu tego zagadnienia i wskazania argumentów, które mogą prowadzić do różnych ocen. Pozwany w odpowiedzi na skargę podnosi, że ostatnie z istotnych zagadnień prawnych przytoczonych przez powódkę w uzasadnieniu przyjęcia skargi jest pytaniem o sposób rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd II instancji. Jest ono niedopuszczalne jako zagadnienie prawne. Zdaniem pozwanego powódka nie sprostала wymaganiom wykazania zasadności przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Skarżąca kasacyjnie odnosząc się do funkcji art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych stwierdziła, że jej mechanizm odnosi się do reorganizacji danej jednostki samorządu, polegającej na likwidacji zajmowanego przez pracownika stanowiska pracy, która oznacza brak warunków

do dalszego zatrudnienia urzędnika na tym samym stanowisku. W zaistniałej sytuacji nie miało miejsca inne uzasadnienie dla reorganizacji struktury pracowniczej zakładu niż chęć usunięcia powódki z zajmowanego stanowiska pracy, zważywszy że jej zadania zostały przejęte przez Zastępcę Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Reorganizacja jednostki samorządowej, uniemożliwiająca dalsze zatrudnienie jej pracownika na stanowisku urzędniczym, jest przesłanką przeniesienia w trybie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych. Według oceny dokonanej przez skarżącą reorganizacja nie wystąpiła w niniejszej sprawie. Nie było bowiem dla niej podstawy, skoro te same uprawnienia, które miała skarżąca przed likwidacją jej stanowiska zostały wkomponowane w uprawnienia i zadania Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Mając na uwadze powyższe nie można zdaniem powódki uznać, że niemożliwe było dalsze jej zatrudnienie, zważywszy, że jej zadania faktycznie zostały przeniesione do zakresu zadań Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w O..

Skarżąca kasacyjnie podniosła, że nie jest zasadne, przyjęte przez Sąd Okręgowy stanowisko, jakoby w niniejszej sprawie decyzja pozwanego o likwidacji jej stanowiska pracy wypełniała przesłankę reorganizacji zakładu pracy. Jej zdaniem Sąd II instancji nie pochylił się dostatecznie nad stanem faktycznym i prawnym, pominął pozostanie stanowiska pracy w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej, ale pod zmienioną nazwą. Wątpliwości nie powinien budzić fakt, że dokonanie pozornej likwidacji stanowiska pracy zasadniczo zmieniło sytuację prawną powódki. Zakres, dogłębność i rzeczywisty charakter likwidacji realizowanej w ramach restrukturyzacji powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście, a mianowicie, czy jej dokonanie spowodowało istotną zmianę w funkcjonowaniu jednostki samorządowej. Nie jest uprawnione uznanie, że zastąpienie jednego stanowiska pracy innym, tożsamym z dotychczasowym stanowi reorganizację struktury organizacyjnej jednostki samorządowej w rozumieniu art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Zdaniem skarżącej kasacyjnie Sąd Rejonowy w Sandomierzu, posiłkując się stosownym orzecznictwem sądowym, uznał prawidłowo, że nie doszło w przedmiotowej sprawie do utworzenia nowego stanowiska pracy, a

faktycznie też likwidacji stanowiska zajmowanego przez powódkę, gdyż pozostało ono w strukturze organizacyjnej Powiatowego Urzędu Pracy w O.. Pozorna likwidacja stanowiska będzie mieć miejsce, gdy likwidowane jest dane stanowisko, ale jego miejsce w strukturze organizacyjnej jednostki zajmuje inne, istniejące już stanowisko o innej nazwie, które w istotnych elementach nie różni się od zlikwidowanego.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, trzeba zaznaczyć, że gołosłowne jest założenie o nierozpoznaniu zarzutu naruszenia art. 5 k.c. Sąd odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odniósł się wprost do tego zarzutu, a to oznacza, że go „rozpoznał”. Okoliczność, że ocena ta nie jest korzystna dla skarżącej, mogłaby być podstawą do zgłoszenia zarzutu naruszenia art. 5 k.c., czego jednak powód nie uczynił. W rezultacie, skoro nie kontestuje w skardze kasacyjnej aspektu dotyczącego sfery prawa materialnego, to oczywiste jest, że zarzut procesowy dotyczący tej materii nie może mieć istotnego wpływu na wynik sprawy w rozumieniu art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach podstaw.

O pozorności reorganizacji nie świadczy natomiast sam fakt, że zadania dotąd wykonywane przez zlikwidowaną jednostkę organizacyjną zostały podzielone między inne wydziały, jeżeli istniejąca jednostka organizacyjna została zlikwidowana i nie ma możliwości jej przywrócenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., I PK 348/16). Sąd nie jest uprawniony do badania celowości i zasadności zmiany struktury organizacyjnej, to jednak przedmiotem jego weryfikacji jest przesądzenie, czy likwidacja stanowisk pracy jest autentyczna, czy nie miała charakteru pozornego. Należy mieć na względzie okoliczność, że sądy nie mają uprawnień do badania celowości i zasadności dokonywanej restrukturyzacji jednostki samorządu terytorialnego, a jedynie przedmiotem ich weryfikacji jest prawidłowość stosowanych procedur.

Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie opowiada się za kierunkiem wykładni, która w odniesieniu do powołanych regulacji – głównie art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – uwzględniałaby element funkcji restrukturyzacji. Podejście to mogłoby

przeciwdziałać fikcyjnemu czy pozornemu przekształcaniu. Sąd Najwyższy oddala skargę kasacyjną, nie obciąża powódki kosztami pełnomocnika Powiatowego Urzędu Pracy w O. w postępowaniu kasacyjnym. Kierując się przedstawionymi racjami, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 102 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[as]

I.n