



Sygn. akt II PSKP 42/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa J. S.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w G.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 czerwca 2021 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w G.
z dnia 22 marca 2019 r., sygn. akt VII Pa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. nie obciąża powoda kosztami zastępstwa procesowego
strony pozwanej w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w G., wyrokiem z 24 października 2018 r., zasądził od Izby Administracji Skarbowej w G. na rzecz J. S. 32.337,244 zł wraz z ustawowymi odsetkami.

Sąd ten ustalił, że powód był pracownikiem Urzędu Kontroli Skarbowej w G. (dalej UKS) od 2000 r., zaś od 18 stycznia 2016 r. wykonywał pracę na stanowisku wicedyrektora UKS. Z dniem 1 marca 2017 r. powód świadczył pracę w Izbie Administracji Skarbowej w G., realizując zadania w (...) Urzędzie Celno-Skarbowym w G. Jego miejsce pracy w tym urzędzie było zlokalizowane w G. przy ul. (...) Następnie powód otrzymał od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w G. propozycję przeniesienia (od dnia 1 czerwca 2017 r.) na stanowisko starszego eksperta skarbowego w Trzecim Dziale Kontroli Celno-Skarbowej i postępowania podatkowego (...) Urzędu Celno-Skarbowego w G. w wymiarze pełnego etatu. Powód propozycję przyjął, co skutkowało przeniesieniem go w ramach tego samego urzędu ((...) Urzędu Celno-Skarbowego w G.) do pracy w G. Z dniem 31 sierpnia 2017 r. doszło do rozwiązania stosunku pracy powoda za porozumieniem stron.

Sąd pierwszej instancji uznał powództwo za zasadne. Powołał się przy tym na art. 95 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r o służbie cywilnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 265, dalej u.s.c.), zgodnie z którym urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do innego urzędu w innej miejscowości przysługuje jednorazowe świadczenie z tytułu przeniesienia w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, powód został przeniesiony (w ramach tego samego urzędu) z dniem 1 czerwca 2017 r. został przeniesiony w ramach tego samego urzędu z G. do G. i powierzono mu wówczas inne zadania do wykonania. Jednocześnie Sąd Rejonowy nie podzielił poglądu pozwanego, że na gruncie art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. do przyznania jednorazowego świadczenia niezbędna jest przeprowadzka urzędnika.

Sąd Okręgowy w G., wyrokiem z 22 marca 2019 r., zmienił zaskarżony przez pozwanego wyrok Sądu Rejonowego i oddalił powództwo i orzekł o kosztach procesu.

Zdaniem Sądu odwoławczego, zgromadzone dowody dają podstawy do przyjęcia, że powód od 1 marca 2017 r. świadczył pracę w Izbie Administracji Skarbowej w G., realizując zadania w (...) Urzędzie Celno-Skarbowym w G., przy czym obowiązki pracownicze realizował w G. Z kolei od 1 czerwca 2017 r. powód

świadczył pracę w Izbie Administracji Skarbowej w G., na stanowisku starszego eksperta skarbowego, realizując zadania w (...) Urzędzie Celno-Skarbowym w G. i tam było też zlokalizowane jego miejsce pracy. Zmiana warunków zatrudnienia związana była z wejściem w życie (w dniu 1 marca 2017 r.) przepisów o Krajowej Administracji Skarbowej. Stosunek pracy powoda został rozwiązany z dniem 31 sierpnia 2017 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, mimo prawidłowo ustalonych okoliczności faktycznych Sąd Rejonowy dopuścił się wadliwej wykładni art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. Analizę spornego zagadnienia Sąd odwoławczy rozpoczął od odwołania się do art. 62 ust. 1 u.s.c., zgodnie z którym uzasadnione potrzeby urzędu pozwalają w każdym czasie przenieść urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie w tej samej lub w innej miejscowości, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. W myśl art. 62 ust. 1b tej ustawy urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu na inne stanowisko w tym samym urzędzie do innej miejscowości przysługują świadczenia, o których mowa w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. Zdaniem Sądu Okręgowego, nabycie jednorazowego świadczenia nie jest uzależnione tylko od przeniesienia urzędnika do urzędu w innej miejscowości. Należy bowiem dostrzec, że art. 95 ust. 3 u.s.c. jest dopełnieniem art. 95 ust. 2 tej ustawy, a więc nie można go interpretować samodzielnie.

Należy też uwzględnić, że w art. 95 ust.3 u.s.c. wymienione zostały trzy świadczenia: jednorazowe świadczenie (pkt 1), zwrot kosztów przejazdu urzędnika i członków jego rodziny związane z przeniesieniem, a także zwrot kosztu przewozu mienia (pkt 2), urlop z tytułu przeniesienia w łącznym wymiarze 4 dni (pkt 3). Sumaryczne zestawienie korzyści prowadzi do wniosku, że nie chodzi tylko o przeniesienie, ale o zmianę miejsca zamieszkania (zmianę centrum życiowego). W art. 95 ust. 3 pkt 2 u.s.c. akcentuje się aspekt zwrotu kosztów przejazdu urzędnika i jego rodziny. Zatem nadanie jednolitego znaczenia użytym sformułowaniom nie pozostawia wątpliwości co do tego, że przeniesienie rozumiane jest jako zmiana miejsca pobytu (zamieszkania, przebywania, centrum życiowego), a nie przeniesienie w aspekcie formalnym, jako decyzja o zmianie miejsca służbowego.

Dodatkowo, w ocenie Sądu Okręgowego, wykładnia celowościowa i funkcjonalna prowadzi do wniosku, że warunkiem nabycia prawa do świadczenia określonego w art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. jest faktyczne przeniesienie urzędnika (zmiana miejsca zamieszkania). Podkreślenia bowiem wymaga, że uprawnienia określone w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. mają charakter świadczeń kompensacyjnych (por. H. Szewczyk: Stosunki pracy w służbie cywilnej, e-LEX), czyli niwelują niedogodności związane ze zmianą miejsca pracy i w konsekwencji miejsca zamieszkania (konieczność zagospodarowania się w nowym miejscu). Brak jest jakichkolwiek racjonalnych przesłanek do przyjęcia, by jednorazowe świadczenie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługiwało w związku z decyzją pracodawcy o przeniesieniu urzędnika, o ile nie prowadziłoby do zmiany miejsca zamieszkania. Stąd - zdaniem Sądu Okręgowego - zarówno wykładnia językowa, jak i wykładnia systemowa, funkcjonalna i celowościowa prowadzą do wniosku, że warunkiem nabycia prawa do świadczeń określonych w art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. jest zmiana miejsca zamieszkania przez urzędnika na skutek przeniesienia do pracy w urzędzie w innej miejscowości. W końcu nie można pominąć, że powód został przeniesiony do miejscowości, w której zamieszkuje. Nie można więc mówić o niedogodnościach, jakie miały powstać w związku ze zmianą miejsca pracy. Z tych przyczyn Sąd Okręgowy orzekł z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pełnomocnik powoda, zaskarżając wyrok w całości, wskazując na naruszenie prawa materialnego, to jest art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że wskazane w pkt 1 tego przepisu świadczenie nie jest należne w razie przeniesienia do innej miejscowości w tym samym urzędzie, ponieważ warunkiem uzyskania takiego świadczenia jest faktyczna zmiana miejsca zamieszkania przez przeniesionego pracownika, ewentualnie skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w G.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że Sąd drugiej instancji dokonał interpretacji normy prawnej w oderwaniu od przemian, jakie dotknęły administrację skarbową. Tym samym doprowadził do zawężenia kręgu beneficjentów zawartego w art. 95 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej. Wykładni

wymaga także termin „przeniesienie”, bowiem chodzi o to czy jego zakresem obejmuje się przeprowadzkę, czy też faktyczną zmianę miejsca świadczenia pracy, która powodując dezorganizację w życiu prywatnym urzędnika, wymaga przyznania świadczenia z ustawy o służbie cywilnej. W rezultacie w sprawie powstały istotne zagadnienia prawne, a mianowicie: (-) czy reorganizacja struktur skarbowych w trakcie obowiązywania art. 95 ust. 3 u.s.c., polegająca na wcieleniu urzędów skarbowych do izb administracji skarbowej, spowodowała, że świadczenia związane z przeniesieniem urzędników do innej miejscowości przysługują wyłącznie w razie przeniesienia poza obręb danej izby, czy też uprawnienie do otrzymania świadczeń mogą nabyć urzędnicy, którzy zostali przeniesieni do pracy poza dotychczasową miejscowość bez względu na podległość placówek, w których praca była wykonywana dotychczas i miała być świadczona po przeniesieniu? (-) czy po reorganizacji struktur skarbowych jednorazowe świadczenie, o którym mowa w art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. związane z przeniesieniem ma nadal na celu łagodzenie dolegliwości związanych ze zmianą - poza daną miejscowość - miejsca świadczenia pracy i należyne jest każdemu urzędnikowi przenoszonemu, czy też norma ta wprowadza nierówne traktowanie personelu KAS, rezerwując uprawnienie do jednorazowego świadczenia wyłącznie dla urzędników przenoszonych poza dotychczasową izbę administracji skarbowej?

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna. Zarys problemu oscyluje wokół łagodzenia skutków instrumentów prawnych, jakie prowadzą do jednostronnej modyfikacji treści stosunku pracy w służbie cywilnej. W doktrynie podkreśla się, że dyspozycyjność – jako jedna z głównych cech stosunku pracy z nominacji – wyraża się obowiązkiem poddania się jednostronnym decyzjom władzy służbowej zmierzającym do trwałej lub czasowej zmiany rodzaju lub (i) miejsca pracy, z pominięciem elementu woli pracownika, wykraczającej poza warunki uzgodnione z pracownikiem (zob. A. Dubowik: Komentarz do ustawy o służbie cywilnej [w:] Prawo urzędnicze (red.) K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 62).

Jednocześnie podniesiony próg stabilności i gwarancji zatrudnienia mianowanego pracownika przewiduje sytuacje, w których korekta miejsca (rodzaju) wykonywania pracy otwiera drogę do świadczeń kompensujących. Mogą one przybrać postać majątkową (delegacje, świadczenie na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego, zwrot kosztów przejazdu urzędnika i członków jego rodziny związanego z przeniesieniem, a także zwrot kosztów przewozu mienia, jednorazowego świadczenia z tytułu przeniesienia w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia) albo niemajątkową (mieszkanie udostępnione przez urząd, do którego urzędnik służby cywilnej został przeniesiony, dodatkowy urlop z tytułu przeniesienia w wymiarze 4 dni).

W sprawie sporne było prawo powoda do jednorazowego świadczenia z tytułu przeniesienia (art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c.). W ocenie Sądu Rejonowego (i skarżącego), po stronie pracownika takie prawo powstało w związku z przeniesieniem, zaś zdaniem Sądu Okręgowego sytuacja faktyczna, w jakiej znalazł się powód wyklucza przyznanie mu tego świadczenia. Rozdźwięk w wykładni prawa na tym tle wynika z przyjęcia odmiennej optyki, za pomocą której zinterpretowano prawo do jednorazowego świadczenia.

Sąd drugiej instancji formuły wynikające z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. ujmuje jako pewną część szerzej rozumianej kompensaty dolegliwości związanych z przeniesieniem. W jego ocenie, jednorazowe świadczenie nie stanowi prostego następstwa przeniesienia urzędnika, bowiem sporny przepis (art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c.) stanowi dopełnienie art. 95 ust. 2 tej ustawy, na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot „także”. Tym samym, skoro art. 62 ust. 1b u.s.c. posługuje się określeniem „z zachowaniem określonych tam warunków” (czyli w art. 95 ust. 2 i 3 tej ustawy), to nie samo przeniesienie otwiera drogę do kompensacji, lecz spełnienie warunków opisanych w powołanych przepisach. Z tak zaprezentowanego wniosku wynika więc, zdaniem Sądu Okręgowego, że art. 95 ust. 3 u.s.c. nie można dekodować w oderwaniu od art. 95 ust. 2 tej ustawy. Dodatkowo Sąd drugiej instancji zauważył, że art. 95 ust. 3 u.s.c. przewiduje trzy świadczenia. Wykładnia wskazanych tam elementów dodatkowo podkreśla, że nie samo przeniesienie, lecz dopiero zmiana miejsca pobytu (zamieszkania) otworzy

drogę do świadczeń kompensujących, w tym jednorazowego świadczenia z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c.

Niezależnie od trafności tego stanowiska, należy zaznaczyć, że Sąd Okręgowy w G. podjął próbę wnikliwej analizy prawnej w zakresie prawa do świadczeń związanych z przeniesieniem urzędnika służby cywilnej. Szereg zaprezentowanych argumentów budzi uznanie, lecz wniosek końcowy nie jest trafny, choć *per saldo* należy podzielić rozstrzygnięcie oddalające powództwo, o czym w dalszej części uzasadnienia.

W pierwszej kolejności niezbędne staje się kompleksowe odkodowanie celu i charakteru świadczeń kompensujących w obrębie u.s.c. W skardze kasacyjnej akcentuje się brak wyraźnie sformułowanego warunku zmiany miejsca pobytu (zamieszkania), jako aspektu otwierającego drogę do ubiegania się o przedmiotowe świadczenie. Ten argument jest trafny, przy czym należy pamiętać, że Sąd Najwyższy nie prowadzi postępowania dowodowego, a więc nie poszerza materiału dowodowego o dodatkowe pisma stron i wnioski z nich wynikające. Z tego względu obszerne wywody skargi kasacyjnej poświęcone poglądom innych osób (organów), wzbogacone o ich stanowiska na piśmie, można co najwyżej traktować jako argumenty skarżącego za przyjęciem określonego modelu wykładni, a nie jako *argumentum certum*.

Wstępnie trzeba zasygnalizować, że opcja jednostronnego przeniesienia urzędnika w ustawie o służbie cywilnej występuje w różnych konfiguracjach. Wydaje się, że najłagodniejszą z nich jest zmiana stanowiska w obrębie tego samego urzędu (art. 62 ust. 1 u.s.c.), czy też przeniesienie do innego urzędu w tej samej miejscowości (art. 63 ust. 1 u.s.c.). Natomiast o wiele większą dolegliwość powoduje przesunięcie do innego urzędu w innej miejscowości (art. 63 ust. 2 u.s.c.), czy też wręcz przeniesienie poza korpus służby cywilnej (art. 65 u.s.c.). Oczywiście ostateczna ocena stopnia dolegliwości powinna być mierzona zachowaniem się pracownika, bowiem on sam może inspirować pracodawcę do zmian w tej mierze. W perspektywie oceny uprawnień pracownika służby cywilnej nie ma znaczenia, że przeniesienie nastąpiło w związku z reorganizacją, a wręcz w związku ze zmianą ustrojową korpusu administracji skarbowej i celnej, jaka wynika z między innymi z art. 165 ust. 6, 7 i art. 170 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r.

Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, dalej jako p.w.KAS). Stosunek tych regulacji do ustawy o służbie cywilnej nie pozbawił urzędników prawa do świadczeń z art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c., nie tylko dlatego, że p.w.KAS nie wykluczył tego rodzaju kompensacji, lecz również w przypadku powoda stąd, iż pracodawca w związku z przeniesieniem powoływał się na podstawę z art. 62 u.s.c.

Po wtóre, należy zauważyć, że art. 95 u.s.c. nie był dotychczas nowelizowany, a zatem swoista stabilność tej regulacji upoważnia do założenia, że swym zakresem obejmuje on wszelkie sytuacje, w których do przeniesienia pracownika dochodzi zarówno w skali mikro (potrzeba konkretnego urzędu), jak i skali makro (utworzenie nowej służby), przy czym z tego punktu widzenia nie ma znaczenia czy przeniesienie podyktowane jest potrzebami urzędu, interesem służby cywilnej, czy racjonalnym wykorzystaniem jej korpusu, czy też jeszcze inną okolicznością, bo te aspekty nie są sporne a ciężar rozstrzygnięcia lokuje się w obrębie innych warunków.

Przeto dalsze uwagi należy skoncentrować na prawidłowym odczytaniu dystynkcji zawartych w art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., przede wszystkim czy jest to regulacja autonomiczna i samodzielna (tak wywodzi się w skardze kasacyjnej), czy też ma charakter akcesoryjny, to jest uzależniony od spełnienia innych warunków związanych z przeniesieniem (tak widzi jego rolę Sąd Okręgowy). Warto zauważyć, że dopełnieniem regulacji ustawowej jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie świadczeń przysługujących urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do pracy w innej miejscowości (Dz.U. Nr 93, poz. 763, dalej jako rozporządzenie).

Stanowisko Sądu Okręgowego *prima facie* wydaje się przekonujące. Jednak bliższy osąd wywołanego problemu nie pozwala na przyjęcie preferowanej przez ten Sąd roli art. 93 ust. 3 pkt 1 u.s.c., który w zakresie wymienionych w nim świadczeń ma charakter samodzielny, niezależnie od zakresu wymienionego w pkt 2 i 3. Po pierwsze, o ile rzeczywiście katalog świadczeń kompensacyjnych stanowi spójny zbiór korzyści, o tyle nie są one ze sobą powiązane w sposób statyczny. Wynika to stąd, że art. 95 ust. 2 u.s.c. co do zasady ma zastosowanie do sytuacji opisanej w art. 63 ust. 2 u.s.c. (inny urząd w innej miejscowości z

ograniczeniem czasowym do 2 lat). Wówczas warunki otrzymania mieszkania od urzędu albo świadczenia na pokrycie kosztów najmu lokalu wchodzi w grę, jeżeli w tej innej miejscowości urzędnik (jego małżonek) nie posiadają lokalu mieszkalnego, a chodzi o przeniesienie do miejscowości znacznie oddalonej od dotychczasowego zamieszkania. Kwestię miejscowości znacznie oddalonej wyjaśnia § 2 rozporządzenia, przyjmując, że chodzi o odległość co najmniej 30 km. Powstaje zatem sytuacja, w której może dojść do przeniesienia urzędnika do pracy w innej miejscowości w odległości co najmniej 30 km, co może się wiązać z koniecznością zmiany miejsca pobytu, tak by istniała realna możliwość wykonywania pracy w umówionym rozkładzie czasu pracy. Wówczas katalog świadczeń przysługujący uprawnionemu jest szeroki, bo obejmuje zakres elementy wymienione w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. Natomiast jeżeli przeniesienie nie powoduje obowiązku podjęcia pracy w miejscowości znacznie oddalonej od miejsca zamieszkania, to po stronie urzędnika pojawia się prawo do uzyskania tego rodzaju świadczenia kompensującego, co do którego literalnie jego prawo nie zostało wyłączone wprost. W innym wypadku prawo do świadczeń z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. byłoby należne tylko w przypadku przeniesienia do znacznie oddalonej miejscowości, co nie zostało zastrzeżone w treści tego przepisu, skoro jest tam mowa o „innej miejscowości”. Zatem świadczenia z art. 95 ust. 3 u.s.c. przysługują kumulatywnie, gdy przeniesienie następuje do miejscowości znacznie oddalonej lub selektywnie, w razie przeniesienia do innej miejscowości. Reguły tej nie modyfikuje i nie zawęża rozporządzenie (*vide* § 7). Idąc dalej, należy powrócić do przepisu art. 62 ust. 1b u.s.c., który także odsyła do art. 95 ust. 2 u.s.c. Ma rację Sąd Okręgowy, że odesłanie opiera się na module „zachowania określonych tam warunków”, czyli *de facto* odległości związanej z wyznaczeniem nowego miejsca pracy. Oznacza to, że jeśli odległość będzie znaczna (co najmniej 30 km) otworzy się pełna gama świadczeń kompensujących, zaś gdy będzie mniejsza powstaje tylko prawo do jednego z nich (jednorazowe świadczenie). W innym wypadku skutki przeniesienia (wyznaczenia innego miejsca pracy) obejmowałyby tylko pracowników przenoszonych do miejscowości znacznie oddalonych, co w przypadku art. 62 ust. 1b u.s.c. (tu chodzi o inne stanowisko w tym samym urzędzie w innej miejscowości) nie jest tak oczywiste z racji zachowania tożsamości

organizacyjnej pracodawcy. Incydentalnie można zauważyć, jakie znaczenie przypisuje ustawodawca terminowi „urząd”, który można i należy odróżnić od pojęcia organu administracji (tu organu KAS). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 505, dalej jako u.KAS) organami są między innymi: dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego. W doktrynie określa się „urząd” jako „aparat pomocniczy” organu, a więc traktuje się go jako wyębioną strukturę, która posiada zasoby służące realizacji kompetencji organu. Jest przeto tworzony w celu sprawnego wykonywania zadań, będąc wyodrębnioną (organizacyjnie) jednostką z szerokim zakresem autonomii, w tym także finansowej. Inaczej mówiąc, stanowi odpowiednio zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji, stanowi niewątpliwie jego zaplecze organizacyjne. Urząd ma mieć charakter niezależny i apolityczny, czemu, na gruncie prawa urzędniczego, powinny służyć przepisy o służbie cywilnej (zob. A. Górnicz-Mulcahy: Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej, Warszawa 2018, s. 111 i n. i podana tam literatura; A. Łukaszczuk: Służba cywilna po zmianach z 2015 r., PiP 2016 nr 11, s. 55-67).

Powyższy zarys pozwala oznaczyć „urząd” jako wyodrębniony organizacyjnie i technicznie „zespół osób realizujących ustawowe zadania” lub też jako „zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych służących do realizacji kompetencji organu”. Na gruncie u.KAS (zob. art. 36 ust. 1 pkt 3, 4-5) wyodrębia się jednostki organizacyjne w postaci: izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych, urzędów celno-skarbowych wraz z podległymi oddziałami celnymi. Dopełnieniem samodzielności jednostki organizacyjnej (urzędu) jest przypisanie jej statusu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p., przy czym w strukturze KAS ten status przysługuje izbie administracji skarbowej (por. art. 1 ust. 4 u.KAS, a poprzednio izbie skarbowej). Zatem świadczenia kompensujące przysługują nie tylko osobie, która na polecenie pracodawcy zmienia „urząd” i odtąd świadczy pracę w innej miejscowości na rzecz innego organu, lecz także w razie horyzontalnej zmiany i pracy nadal na rzecz tego samego organu (tego samego szczebla) w innej miejscowości. Zakres znaczeniowy terminu „miejscowość” w

ujęciu ustawowym oznacza jednostkę osadniczą lub inny obszar zabudowany odróżniający się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie - odmiennym określeniem ich rodzaju (zob. art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1443)).

Podsumowując, terminologia jaką posługuje się ustawa o służbie cywilnej nie ogranicza prawa do jednorazowego świadczenia tylko w odniesieniu do urzędnika, który oprócz zmiany miejsca pracy zmienia także miejsce pobytu (zamieszkania).

Jednak w sprawie powoda występują dalsze specyficzne okoliczności, które dostrzegł Sąd Okręgowy, zaś neguje je skarżący. Nie ma racji autor skargi kasacyjnej, że przeniesienie urzędnika do innej miejscowości uprawnia do świadczenia z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., gdy jest to miejscowość tożsama z miejscem zamieszkania urzędnika. Można oczywiście założyć, że miejsca pracy poszukuje się zazwyczaj w obrębie miejsca zamieszkania. Jeżeli natomiast dochodzi do podjęcia pracy w innej miejscowości, niż miejsce zamieszkania, a następnie przeniesienie w trybie art. 62 ust. 1b albo 63 ust. 2 u.s.c. następuje do miejscowości zamieszkania urzędnika, to nie realizuje się cel i funkcja świadczeń kompensujących. Są one przecież nieodłącznie związane z opcją jednostronnej modyfikacji treści stosunku pracy urzędnika służby cywilnej na jego niekorzyść. To władcze imperium państwa kompensują omawiane świadczenia, gdy doprowadzają do utrudnień związanych z podjęciem pracy w innej miejscowości. Jeżeli ona nie jest znacznie oddalona, to daną kompensatą jest zryczałtowane jednorazowe świadczenie. Natomiast w przypadku, gdy przeniesienie jest neutralne względem urzędnika służby cywilnej lub jest dlań korzystne, to nie sposób zaakceptować żądania przyznania jednorazowego świadczenia, niezależnie od odległości jaka dzieli urzędnika od jego nowego miejsca pracy i miejsca zamieszkania, skoro są one położone w tej samej miejscowości. Przepisów prawa nie można traktować instrumentalnie, w sposób mechaniczny i oderwaniu od aksjologii. Naturalne organy administracji celno-skarbowej, zwłaszcza po opisanej reorganizacji, mogą realizować swoje kompetencje na znacznym obszarze, a tym samym tworzyć oddziały zamiejscowe. Przeniesienie urzędnika do innej miejscowości (niż w tej, której zamieszkuje) dezorganizuje jego dotychczasowe obowiązki i to nie tylko

zawodowe. Z tego względu to ryczałtowe świadczenie z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. na celu złagodzenie tych uciążliwości, które z istoty rzeczy nie występują w razie podjęcia pracy w miejscu zamieszkania. Stąd oddalenie przez Sąd Okręgowy powództwa jest ostatecznie trafne.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁴ i art. 102 w związku z art. 398²¹ k.p.c.