



Sygn. akt III PSKP 76/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 sierpnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa O. P.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w O.
o zapłatę i ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 25 sierpnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Opolu
z dnia 31 lipca 2020 r., sygn. akt V Pa [...],,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w Opolu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód O. P. pozwem z dnia 6 lutego 2018 r. skierowanym przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w O. domagał się zasądzenia na jego rzecz kwoty 28.163,79 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 29 października 2017 r. do dnia zapłaty oraz zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2019 r., IV P 78/18, Sąd Rejonowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu oddalił powództwo i odstąpił od obciążenia powoda kosztami postępowania na rzecz strony pozwanej.

Sąd ustalił, że powód aktem z dnia 7 czerwca 1993 r. został mianowany na stanowisko inspektora w Urzędzie Skarbowym w S.. Następnie zajmował różne stanowiska, aby z dniem 1 marca 2017 r. na podstawie aktu powołania objąć stanowisko zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego w K.. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w O. pismem z dnia 17 października 2017 r. odwołał powoda ze stanowiska zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego w K. i pismem z tej samej daty przeniósł go jako urzędnika służby cywilnej z dniem 18 października 2017 r. do pracy w O. Urzędzie Celno-Skarbowym w O. na stanowisko starszego eksperta skarbowego, z zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy. Miesięczne wynagrodzenie powoda liczone jako ekwiwalent za urlop wypoczynkowy wynosi 9.387,93 zł. Najkrótsza odległość pomiędzy granicami administracyjnymi miasta O. i miasta K. określona wzdłuż drogi wojewódzkiej wynosi 29,7 km.

Powód w dniu 4 stycznia 2018 r. skierował do dyrektora Izby Administracji Skarbowej w O. wezwanie do zapłaty jednorazowego świadczenia. Wskazał, że przysługuje mu ono w związku z przeniesieniem do pracy z dniem 18 października 2017 r. na inne stanowisko w innej miejscowości. Strona pozwana w odpowiedzi odmówiła wypłaty spornego świadczenia, podnosząc, że nie przysługuje ono powodowi, bowiem nie przeniósł on swojego ośrodka życiowego do miejscowości, do której nastąpiło przeniesienie. W dniu 28 lutego 2019 r. powodowi przysługiwało 62 dni urlopu wypoczynkowego. Powód nie wystąpił do pracodawcy z wnioskiem o udzielenie mu dodatkowego 4-dniowego urlopu wypoczynkowego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, spór dotyczył uprawnienia powoda jako urzędnika służby cywilnej do jednorazowego świadczenia z tytułu przeniesienia do innego urzędu w innej miejscowości na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.; dalej jako u.s.c.). Powód domagał się również ustalenia, że w związku z przeniesieniem do innego urzędu przysługuje mu dodatkowy urlop w wymiarze 4 dni. Sąd Rejonowy przyznał rację stronie pozwanej, że według art. 95

ust. 2 i 3 u.s.c. urzędnikowi służby cywilnej przenoszonemu z uwagi na szczególny interes służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości przysługują dodatkowe korzyści materialne, które to świadczenia mają zmniejszyć dolegliwość decyzji władzy służbowej związanej ze zmianą miejsca świadczenia stosunku pracy przez urzędnika służby cywilnej i umożliwić mu wykonywanie obowiązków służbowych. Niemniej jednak - w ocenie Sądu Rejonowego - interpretacja przepisów nie uprawnia do uznania, że w przypadku powoda nastąpiło przeniesienie "do innego urzędu" w kontekście zmiany pracodawcy, tudzież zmiany urzędu. W okolicznościach występujących w rozpoznawanej sprawie doszło wyłącznie do zmiany miejsca świadczenia pracy przez powoda, nie zaś do zmiany "urzędu", co uprawniałoby do uzyskania jednorazowego świadczenia zgodnie z art. 95 ust. 3 u.s.c. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3a u.s.c. korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, między innymi w izbach administracji skarbowej. Urzędem, w rozumieniu tego przepisu jest więc niewątpliwie Izba Administracji Skarbowej w O., zaś urzędy celno-skarbowe są jej jednostkami organizacyjnymi. Są to więc "miejsca pracy", a nie odrębne "urzędy". W ocenie Sądu Rejonowego nie można zatem uznać, aby powód z dniem 18 października 2017 r. został przeniesiony do pracy w innym urzędzie w rozumieniu art. 95 ust. 3 u.s.c. Przeniesienie powoda odbyło się w ramach tego samego pracodawcy, tego samego urzędu, co prawda na inne stanowisko, niemniej jednak jego pracodawcą nadal pozostawała Izba Administracji Skarbowej w O.. Taki stan faktyczny nie wypełnia zaś dyspozycji art. 95 ust. 3 u.s.c., zgodnie z którym warunkiem przyznania urzędnikowi służby cywilnej jednorazowego świadczenia jest przeniesienie go do innego urzędu w innej miejscowości. W realiach sprawy przeniesienie powoda w październiku 2017 r. z jego dotychczasowego miejsca świadczenia pracy, to jest z Urzędu Skarbowego w K., na miejsce pracy w Urzędzie Celno-Skarbowym w O., odbyło się w ramach tej samej jednostki organizacyjnej, a tym samym roszczenie powoda o jednorazowe świadczenie oparte na art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. nie zasługiwało na uwzględnienie. Bez znaczenia w sprawie pozostawało (według Sądu Rejonowego), czy świadczenia wskazane w art. 95 u.s.c. uzależnione są od zmiany miejsca zamieszkania urzędnika czy też członków jego rodziny.

Co do roszczenia o ustalenie, że w związku z przeniesieniem służbowym powodowi przysługują dodatkowo 4 dni urlopu wypoczynkowego, Sąd Rejonowy stwierdził brak interesu prawnego w tym żądaniu. Powód bowiem mógł wystąpić z roszczeniem o świadczenie, to jest o udzielenie mu dodatkowych dni urlopu wypoczynkowego. Co więcej, w przypadku powoda doszło do przeniesienia na inne stanowisko, jednak w tym samym urzędzie, a tym samym nie przysługiwał mu dodatkowy urlop.

Wyrokiem z dnia 31 lipca 2021 r., V Pa 14/20, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu oddalił apelację powoda oraz odstąpił od obciążania go kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez stronę pozwaną w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Okręgowy podzielił i uznał za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji. Co do oceny prawnej, Sąd drugiej instancji przyjął, że pomimo trafności zasadniczego zarzutu apelacji co do naruszenia prawa materialnego, zaskarżone orzeczenie ostatecznie odpowiada prawu.

Sąd drugiej instancji przyznał apelującemu rację, że art. 62 ust. 1b u.s.c. stanowi, iż 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 tej ustawy. Zatem Sąd Rejonowy niesłusznie oddalił powództwo tylko z uzasadnieniem, że powód nadal faktycznie pracuje w tym samym urzędzie. Jednak świadczenia, o których mowa w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c., przysługują z zachowaniem określonych tam warunków. Zdaniem Sądu drugiej instancji oznacza to, że - podobnie, jak w przypadku przeniesienia do innego urzędu w innej miejscowości - również w przypadku przeniesienia do innej miejscowości w ramach tego samego urzędu, warunki pozytywne z art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. muszą być spełnione łącznie. Za taką oceną przemawia użycie przez ustawodawcę w art. 95 ust. 3 tej ustawy łącznika "także", co wskazuje, że świadczenia tam wyszczególnione są uzupełnieniem świadczeń przewidzianych w art. 95 ust. 2. Oznacza to, że również w przypadku roszczeń z art. 95 ust. 3 u.s.c. konieczną przesłanką ich przysługiwania jest spełnienie wymagania z art. 95 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, czyli przeniesienie musi nastąpić do miejscowości znacznie oddalonej od dotychczasowego miejsca zamieszkania urzędnika. Tymczasem - jak to

trafnie ustalił Sąd pierwszej instancji - powód zamieszkuje w miejscowości K., która nie jest znacznie oddalona od miejscowości O. (odległość pomiędzy tymi miejscowościami wynosi poniżej 30 km).

Przed wszystkim zaś w ocenie Sądu Okręgowego, najistotniejszym warunkiem aktualizacji roszczeń o świadczenia, o których mowa w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. jest zawsze faktyczna zmiana miejsca zamieszkania urzędnika. Celem omawianej regulacji jest bowiem "tylko i wyłącznie" konieczność zrekompensowania urzędnikowi kosztów związanych z przeniesieniem do innej miejscowości. Innymi słowy - zdaniem Sądu Okręgowego - roszczenia o świadczenia z art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c. nie przysługują, jeżeli - mimo przeniesienia do innej miejscowości - urzędnik nadal zamieszkuje w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Nie sposób bowiem uznać, że urzędnikowi, który nadal zamieszkuje w dotychczasowym miejscu zamieszkania, przysługiwać będzie np. zwrot kosztów najmu lokalu mieszkalnego, zwrot kosztów przejazdu członków rodziny, czy zwrot kosztów przewozu mienia lub urlop z tytułu przeniesienia. Za taką oceną przemawia również treść art. 95 ust. 5 pkt 3 u.s.c., w którym nakazano, aby Prezes Rady Ministrów przy ustalaniu maksymalnej wysokości świadczeń brał pod uwagę konieczność zrekompensowania kosztów związanych z przeniesieniem do innej miejscowości. Zdaniem Sądu drugiej instancji, oznacza to jednoznacznie, że świadczenia z art. 95 ust. 3 u.s.c. przewidziano tylko celem zrekompensowania urzędnikowi kosztów, które musi ponieść w związku z przeniesieniem ze swojego dotychczasowego do nowego miejsca zamieszkania. Skoro tak, to w przypadku, gdy do powstania kosztów związanych z przeniesieniem nie dochodzi, to pracodawca nie ma obowiązku kosztów takich rekompensować. Przyjęcie odmiennej interpretacji mogłoby prowadzić do sytuacji, gdy urzędnik, który nie zamieszkuje w miejscowości, w której położony jest urząd, gdzie świadczy pracę, po przeniesieniu do pracy do innej miejscowości, która położona jest bliżej do jego dotychczasowego miejsca zamieszkania, uzyskiwałby prawo do świadczeń z art. 95 ust. 2 i 3, mimo że jego warunki dojazdu poprawiły się, a on sam nie poniósł w związku z przeniesieniem żadnych kosztów, bo nadal zamieszkuje w tej samej miejscowości.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy Sąd drugiej instancji wskazał, że powód został przeniesiony z miejscowości K. do pracy w O. w ramach tego samego urzędu. Nie twierdził jednak, aby w związku z tym doszło do zmiany jego dotychczasowego miejsca zamieszkania. Przeciwnie adres podany w pozwie (K.) wskazuje, że powód nadal mieszka w dotychczasowej miejscowości.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Okręgowego powód zarzucił naruszenie: 1) art. 62 ust. 1b w związku z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., przez jego niezastosowanie, podczas gdy wyniki przeprowadzonego postępowania dowodowego jednoznacznie dowodzą, że powód w trybie art. 62 ust. 1 tej ustawy został przeniesiony ze stanowiska zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego w K. na stanowisko starszego eksperta skarbowego w Urzędzie Celno-Skarbowym w O.. Zatem urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu na inne stanowisko w tym samym urzędzie (którym *in concreto* jest Izba Administracji Skarbowej w O., bowiem Urząd Skarbowy, jak i Urząd Celno-Skarbowy stanowią jej jednostki organizacyjne) do innej miejscowości (z K. do O.) przysługują świadczenia, o których mowa w art. 95 ust. 2 i 3 u.s.c., z zachowaniem określonych tam warunków (art. 62 ust. 1b tej ustawy), w tym jednorazowe świadczenie z tytułu przeniesienia w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, które nie jest uzależnione od zmiany miejsca zamieszkania przeniesionego urzędnika.

Mając powyższe na uwadze powód wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Okręgowego w Opolu w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi w innym składzie, a w przypadku stwierdzenia podstaw o uchylenie w całości również zaskarżonego orzeczenia Sądu Rejonowego w Opolu i przekazanie sprawy do rozpoznania temu sądowi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty (stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c.), a także o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Zarzuty skargi kasacyjnej dotyczą problemu związanego z zakresem świadczeń przysługujących urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do pracy w tym samym urzędzie w innej miejscowości. Świadczenia kompensujące zmianę miejsca wykonywania pracy mogą przybrać postać majątkową, w tym pieniężną (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 rozpoznawanej sprawie sporne było prawo powoda do jednorazowego świadczenia z tytułu przeniesienia (art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c.). Zarówno Sąd Rejonowy, jak i Sąd Okręgowy - chociaż z różnych przyczyn - odmówiły powodowi przyznania tego świadczenia.

Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z wyraźną treścią art. 62 ust. 1b u.s.c. świadczenia, o których mowa w art. 95 ust. 2 i 3 tej ustawy, przysługują urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu na inne stanowisko do innej miejscowości, także w tym samym, a nie tylko w innym, urzędzie (niekonieczna jest też zmiana pracodawcy - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2021 r., III PSKP 35/21, LEX nr 3174795).

W ocenie Sądu drugiej instancji, 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", a zatem warunki z art. 95 ust. 2 i 3 tej ustawy muszą być spełnione łącznie. Oznacza to, że w przypadku roszczeń z art. 95 ust. 3 u.s.c. konieczną przesłanką ich przysługiwania jest spełnienie wymagania z art. 95 ust. 2 pkt 2, czyli przeniesienie musi nastąpić do miejscowości znacznie oddalonej od dotychczasowego miejsca zamieszkania urzędnika.

Rozważając zasadność stanowiska Sądu Okręgowego, należy w pierwszej kolejności skoncentrować na prawidłowym odczytaniu regulacji zawartych w art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., w tym 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).

Problemem tym zajmował się i trafnie go rozstrzygnął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r., II PSKP 42/21 (OSNP 2022 nr 2, poz. 15), w którym stwierdził, że art. 93 ust. 3 pkt 1 u.s.c., w zakresie wymienionych w nim świadczeń ma charakter samodzielny, niezależnie od zakresu wymienionego w pkt 2 i 3. Sąd Najwyższy podkreślił, że 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 obowiązującym rozkładzie czasu pracy. Wówczas katalog świadczeń przysługujący uprawnionemu jest szeroki, bo obejmuje 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 art. 62 ust. 1b u.s.c., który także odsyła do art. 95 ust. 2 u.s.c. Odesłanie to 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.

Podsumowując, Sąd Najwyższy stwierdził, że przepisy u.s.c. nie ograniczają prawa do jednorazowego świadczenia tylko w odniesieniu do urzędnika, który oprócz zmiany miejsca pracy zmienia także miejsce zamieszkania.

Jednak w stanie faktycznym tej sprawy (II PSKP 42/21) wystąpiły specyficzne okoliczności. Mianowicie przeniesienie urzędnika (powoda) nastąpiło do innej miejscowości, ale była to miejscowość tożsama z miejscem jego zamieszkania. W takich wyjątkowych okolicznościach Sąd Najwyższy uznał, że przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innej miejscowości, w której ma miejsce zamieszkania, nie uprawnia do jednorazowego świadczenia. Nie dezorganizuje bowiem jego dotychczasowych obowiązków i to nie tylko zawodowych a ryczałtowe świadczenie z art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c. ma na celu złagodzenie tych uciążliwości, które z istoty rzeczy nie występują w razie podjęcia pracy w dotychczasowym miejscu zamieszkania.

W rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, że powód jednostronną czynnością pracodawcy został przeniesiony z Urzędu Skarbowego w K. do Urzędu Celno-Skarbowego w O.. Nie wystąpiła przy tym taka szczególna sytuacja, aby został przeniesiony do miejscowości, w której ma miejsce zamieszkania (powód mieszka w K. a został przeniesiony do pracy w O.). W związku z tym skarżącemu przysługuje prawo do jednorazowego świadczenia przewidzianego art. 95 ust. 3 pkt 1 u.s.c., jako że nie jest ono uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 95 ust. 2 u.s.c. (od zmiany miejsca zamieszkania).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 k.p.c.

[as]