

Przejęciowe i trwałe zmiany stosunku pracy urzędników służby cywilnej

1. Wprowadzenie

Pojęcie zmian stosunku pracy może być rozpatrywane w kilku aspektach – jako zmiany podmiotowe po stronie pracodawcy, zmiany podstaw zatrudnienia oraz zmiany treści stosunku pracy¹.

Zmiana treści stosunku pracy następuje wówczas, gdy przekształceniu ulegają prawa i obowiązki podmiotów tego stosunku. Zmiana ta może mieć charakter normatywny i może dotyczyć niektórych elementów stosunku pracy (np. czasu pracy) lub może powodować całkowite przekształcenie sytuacji prawnej pracowników. Istnieją również zmiany będące wynikiem indywidualnych działań podmiotów stosunku pracy. Do takich należy na przykład zmiana miejsca pracy czy rodzaju pracy. O ile zmiany normatywne, czyli wynikające z przepisów prawa pracy mogą dotyczyć wszystkich członków korpusu służby cywilnej, to zmiany indywidualne odnoszą się do węższej grupy, mianowicie urzędników służby cywilnej².

2. Dyspozycyjność jako jedna z podstawowych cech stosunku pracy z mianowania

Charakterystyczną cechą stosunków pracy w służbie cywilnej jest wzmożone i daleko idące podporządkowanie pracownika. Urzędnicy i pracownicy służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej mają obowiązek podporządkowania się

¹ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 132.

² E. Ura *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 202.

jednostronnym decyzjom pracodawcy o przeniesieniu na inne stanowisko lub do innego urzędu³.

Korpus służby cywilnej w Polsce dzieli się na pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania. Istotną cechą stosunku pracy z mianowania jest dyspozycyjność. Znaczna część przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴, zwłaszcza regulujących zmiany stosunku pracy dotyczy urzędników służby cywilnej⁵. Mianowanie nadaje temu stosunkowi pracy szczególny charakter „służby”. Dyspozycyjność urzędnika służby cywilnej jest uznawana za daleko idące podporządkowanie jednostronnym decyzjom pracodawcy, i jest jedną z podstawowych cech stosunku pracy z mianowania. Dyspozycyjność, jak stwierdza A. Dubowik objawia się obowiązkiem poddania się jednostronnym decyzjom władzy służbowej wprowadzającej istotne zmiany warunków pracy⁶. W literaturze wyrażony został również pogląd, że urzędnik, przyjmując wa-

³ A. Kisielawicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemysł 2011, s. 338.

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 ze zm.).

⁵ Ustawodawca stworzył możliwość przeniesienia członkom korpusu niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy. Stanowi o tym art. 64 ustawy o służbie cywilnej, który brzmi: przeniesienie członka korpusu służby cywilnej do innego urzędu, także w innej miejscowości, na jego wniosek lub za jego zgodą, może nastąpić w każdym czasie. Uprawnienia wynikające z brzmienia tego artykułu stwarzają możliwość wyrażenia zgody na decyzję dyrektora generalnego o przeniesieniu do innego urzędu przez członka korpusu. Z drugiej zaś strony członek korpusu ma możliwość ubiegania się o przeniesienie składając wniosek zawierający uzasadnienie. Dochodzi tu do osiągnięcia w rezultacie porozumienia trzech stron: członka korpusu i dwóch pracodawców. Przeniesienie takie nie powoduje rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy (art. 64 ustawy o służbie cywilnej, zob. H. Szewczyk, *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 245–246).

⁶ A. Dubowik, *Zmiany treści stosunku pracy z mianowania – wybrane zagadnienia*, PiZS, nr 7–9, s. 9–11.

runki mianowania, wyraża domniemaną zgodę na przeniesienie służbowe⁷.

Nasuwa się pytanie, czemu ma służyć zmiana treści stosunku pracy urzędnika mianowanego i jaki ma cel. Znaczna część przepisów ustawy o służbie cywilnej w kwestii zmiany treści stosunków dotyczy urzędników, którzy z chwilą nominacji zyskują pewne gwarancje, kosztem podporządkowania i dyspozycyjności. Dyspozycyjność jak podkreśla H. Szewczyk jest uznawana w doktrynie za szczególną postać podporządkowania pracownika, która charakteryzuje wszystkie stosunki pracy, jednakże jej najszerszy zakres występuje w stosunkach pracy wynikających z mianowania. Nadaje ona stosunkom pracy w służbie cywilnej charakter służby⁸. W doktrynie dyspozycyjność określana jest także jako uprawnienie pracodawcy do jednostronnej trwałej lub czasowej zmiany rodzaju lub miejsca pracy, bez względu na taki element jak wola pracownika⁹. W praktyce oznacza to natomiast prawo pracodawcy do dokonywania zmian w zakresie zmiany stanowiska, obniżenia wysokości wynagrodzenia, wymiaru czasu pracy i miejsca pracy¹⁰.

Trwałość stosunku pracy i stabilizacja zatrudnienia to gwarancja wynikająca z zatrudnienia na podstawie nominacji. Ideą i celem ustanowienia służby cywilnej jest służba państwu i jego obywatelom. Ustawa o służbie cywilnej przewiduje szereg unormowań dotyczących szczególnych obowiązków urzędników służby cywilnej w związku z realizacją pełnionej przez nich misji. Obowiązki te wymuszają z mocy prawa na urzędnikach dyspozycyjność, podporządkowanie, zobowiązują do godnego zachowania tak w służbie jak w życiu prywatnym. Rekompensatą za daleko

⁷ W. Sanetra, *Strony stosunku pracy w służbie cywilnej i w samorządzie terytorialnym* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 27.

⁸ Tamże, s. 236.

⁹ J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 149.

¹⁰ Z. Sypniewski, *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16 IX 1982 r.*, RPEiS 1983, z. 3, s. 68.

idące podporządkowanie i przestrzeganie ustawowych zakazów jest zapewnienie trwałości i stabilizacji zatrudnienia¹¹. Dla ochrony tego zatrudnienia w ustawie o służbie cywilnej wprowadzono specjalne instytucje służące do zmiany treści stosunku pracy, gdzie uprawnioną stroną do dokonywania tych zmian jest wyłącznie pracodawca¹², które znajdują unormowanie w art. 62–64 ustawy, i do których należą: czasowe zlecenie wykonywania innej pracy, przeniesienie na inne stanowisko w tym samym urzędzie, przeniesienie na inne stanowisko w innym urzędzie w tej samej lub innej miejscowości¹³. Wymienione przykłady zmian treści stosunku pracy mają charakter trwały lub przejściowy. Przejściową (czasową) zmianą treści stosunku pracy urzędników służby cywilnej jest zawieszenie, o którym stanowią art. 68 i 69 ustawy o służbie cywilnej.

¹¹ H. Szewczyk (red.) *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 252.

¹² H. Szewczyk podkreśla, iż „w doktrynie dominują dwa poglądy dotyczące kto jest pracodawcą w służbie cywilnej. Według pierwszego jest nim organizacja państwowa, w której członkowie korpusu służby cywilnej w imieniu i na rzecz której wykonują swe obowiązki, co wynika z aktu mianowania, w który nie zawiera w sposób wyraźny i typowy dla umowy o pracę elementów takich jak rodzaj i miejsce pracy. Przedstawicielem drugiego nutu jest W. Sanetra, który wyraża pogląd, że niezależnie od „misji służby cywilnej”, która spoczywa na urzędnikach, należy przyjąć, że pracodawcą dla poszczególnych członków korpusu, są jednostki organizacyjne, w których wykonują swoją służbę”. H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 239–240.

Należy nadmienić, iż w ramach służby cywilnej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje dyrektor generalny urzędu, lub jeżeli w danym urzędzie nie przewidziano stanowiska dyrektora generalnego urzędu – kierownik tego urzędu.

¹³ H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie...*, s. 238.

3. Instytucje prawne służące zmianie treści stosunku pracy urzędników służby cywilnej

3.1. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie

Przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie jest przykładem zmiany treści stosunku pracy o charakterze istotnym i trwałym. Ustawodawca nie określił czasu na jaki urzędnik ma zostać przeniesiony.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, dyrektor generalny urzędu może w każdym czasie przenieść urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie w tej samej miejscowości, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. Przenoszony urzędnik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Wysokość dodatku służby cywilnej pozostaje bez zmiany.

Przeniesienie urzędnika nie wymaga jego zgody ani wcześniejszego uprzedzenia. Dyrektor generalny może zmieniać i modyfikować stanowiska, miejsca oraz rodzaj powierzonych obowiązków. W myśl obowiązujących przepisów ustawy o służbie cywilnej przesłanką do przeniesienia urzędnika na inne stanowisko jest uzasadniona potrzeba urzędu. H. Szewczyk wskazując się na wyrok NSA z dnia 11 lipca 1996 r., I SA 350/96¹⁴ podkreśla, iż „potrzeba urzędu” powinna być konkretna i uzasadniona stanem faktycznym. Pracodawca ma obowiązek wykazania, że zatrudnianie pracownika na aktualnym stanowisku nie jest dalej możliwe bez uszczerbku dla urzędu¹⁵. Podstawa przeniesienia urzędnika uzasadniania potrzebami urzędu powinna obejmować zarówno wymogi związane z funkcjonowaniem urzędu np. zmiany organizacyjne, nałożenie na urząd nowych zadań; jak również zgodnie

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 1996 r., I SA 350/96, LEX nr 1027027.

¹⁵ H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie...*, s. 241.

z celem ustanowienia służby cywilnej określonym w art. 1 ustawy o służbie cywilnej zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa w sposób racjonalny.

Przyczyny przeniesienia nie mogą dotyczyć m. in. takich aspektów jak utrata zaufania do urzędnika, czy uzyskanie negatywnej oceny. Utrata zaufania do pracownika wiąże się z przymiotami osobistymi pracownika, nie zaś z potrzebami urzędu, zwłaszcza szczególnymi, może więc być rozważana jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy, pozostaje natomiast bez związku z szczególnymi potrzebami urzędu¹⁶. W literaturze podkreśla się, iż instytucja przeniesienia nie może służyć szykanowaniu urzędników¹⁷.

Przeniesienie urzędnika w trybie art. 62 ust 1 ustawy o służbie cywilnej może nastąpić w każdym czasie. Zmiana stanowiska nie wymaga procedury zachowania okresu wypowiedzenia, przeniesienie oparte jest na wyznaczeniu nowego stanowiska pracy w miejsce zajmowanego stanowiska. Może nastąpić na czas nieokreślony. Przeniesienie powinno uwzględniać również przygotowane zawodowe urzędnika. Przygotowanie zawodowe odnosi się zarówno do wykształcenia, wiedzy, kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego. Jest określane jako pojęcie nieostre. W orzecznictwie Sądu Najwyższego znajdujemy określenie kwalifikacji, jako nie tylko przygotowanie zawodowe pracownika, jego formalne wykształcenie, ale również jego właściwości psychofizyczne, predyspozycje psychiczne jak również zdolności do wykonywania określonych czynności z punktu widzenia zdrowia fizycznego¹⁸. W przypadku przeniesienia na stanowisko, z zajmowaniem którego wiąże się również wysokość wynagrodzenia, a konkretnie jego obniżenie, ustawodawca zagwarantował urzędnikowi prawo do zachowania dotychczasowego wynagrodzenia przez okres trzech

¹⁶ Wyrok NSA z 25 marca 1999 r., II SA/Po 882/98, Prawo Pracy 1999, nr 9.

¹⁷ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 135.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 4 października 2000 r., IPKN 61/00, Prawo Pracy 2001, nr 5, s. 33.

miesiący, następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Przeniesienie urzędnika na niższe stanowisko zazwyczaj związane jest z obniżeniem wynagrodzenia po upływie trzymiesięcznego okresu.

Niepodporządkowanie się decyzji pracodawcy w zakresie przeniesienia skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy urzędnika, o czym stanowi art. 70 pkt 7 ustawy o służbie cywilnej¹⁹. Urzędnik może zakwestionować uzasadnienie przyczyny przeniesienia jak również ocenę przygotowania zawodowego. Służy mu prawo zaskarżenia decyzji o przeniesieniu do sądu pracy.

Przeniesienie urzędnika w trybie art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej jest kontynuacją zatrudnienia. Stosunek pracy na podstawie mianowania charakteryzuje się wzmożoną dyspozycyjnością i zwiększeniem obowiązków urzędników wobec pracodawcy, a w rezultacie wobec państwa. Zatrudnienie na podstawie mianowania w służbie cywilnej wprawdzie gwarantuje większą stabilizację tego zatrudnienia, lecz nie formułuje przeszkód co do zmiany wykonywanej pracy, stanowiska, miejsca, a nawet wynagrodzenia. Akt mianowania nie zawiera bowiem oznaczenia rodzaju czy miejsca wykonywanej pracy. Niejednokrotnie przeniesienie urzędnika na inne stanowisko w tym samym urzędzie wiąże się z awansem, lecz może być również decyzją pracodawcy, która nie jest korzystna dla urzędnika. Decyzja pracodawcy jest aktem jednostronnym, nie wymaga zgody urzędnika, lecz nie może mieć charakteru uznaniowego w świetle przepisu art. 62 ustawy.

3.2. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu

Regulacja prawna instytucji przeniesienia urzędnika służby cywilnej do innego urzędu zawarta jest w przepisie art. 63 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 63 ust. 1 jeżeli przemawia za tym

¹⁹ Artykuł 70 pkt 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 ze zm.) stanowi, iż stosunek pracy urzędnika służby cywilnej wygasa w razie odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, o którym mowa w art. 62 i 63 lub niepodjęcia pracy w urzędzie, do którego urzędnik został przeniesiony w trybie art. 66 (art. 66 dotyczy przeniesienia w związku z likwidacją urzędu).

interes służby cywilnej, Szef Służby Cywilnej może przenieść urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości.

Art. 63 ust. 2 ustawy stanowi, iż Szef Służby Cywilnej, jeżeli przemawia za tym szczególny interes służby cywilnej, może przenieść urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości na okres nie dłuższy niż 2 lata. Przeniesienie takie może nastąpić najwyżej dwa razy w czasie trwania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej.

W odniesieniu do przeniesienia w trybie art. 62 ustawy, czyli wewnątrzurzędowego, w art. 63 ust. 3 zawarto pewne ograniczenia dotyczące jego stosowania, stanowiąc, iż niedopuszczalne jest takie przeniesienie, bez zgody urzędnika służby cywilnej – kobiety w ciąży lub osoby będącej jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat piętnastu. Nie można także dokonać takiego przeniesienia w przypadku, gdy stoją temu na przeszkodzie szczególnie ważne względy osobiste lub rodzinne urzędnika.

Podmiotem dokonującym tej czynności jest Szef Służby Cywilnej – centralny organ administracji rządowej. Przesłanką przeniesienia jest interes służby cywilnej, jeśli przeniesienie urzędnika nie jest związane ze zmianą miejscowości, oraz szczególny interes służby cywilnej, jeżeli przenosi się urzędnika do innego urzędu w innej miejscowości. Podobnie jak w przeniesieniu tzw. wewnątrzurzędowym, w którym przesłanka dotyczyła potrzeb urzędu w trybie tego przeniesienia występuje niedookreślony zwrot „interes służby cywilnej” lub „szczególnego interesu służby cywilnej”.

W doktrynie istnieje pogląd, iż pojęcie szczególnego interesu służby cywilnej należy rozpatrywać jako interes ogółu, jako dobro całej służby cywilnej, z kolei dobro służby cywilnej jest dobrem nadrzędnym nad wartością indywidualną urzędnika, jego pozycją zawodową, sytuacją rodzinną czy stabilizacją, którą zapewniało mu dotychczas zajmowane stanowisko²⁰.

²⁰ H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie...*, s. 242.

Jak zauważa E. Ura istnienie „interesów” jest oceniane przez Szefa Służby Cywilnej, a przyczyna ich powstania może zaistnieć w sposób nieprzewidziany, niezależny od urzędnika. Jest to np. potrzeba wykonywania zadań w innym urzędzie przez specjalistę, którego dany urząd nie posiada²¹. Szef Służby Cywilnej wydając decyzję o przeniesieniu ma obowiązek jej merytorycznego uzasadnienia, w którym istotnym jest opis stanu faktycznego panującego w urzędzie, do którego urzędnik ma być przeniesiony, jak również określenie przygotowania zawodowego i kwalifikacji przenoszonego urzędnika. Istotnym jest również okres, na jaki urzędnik ma być przeniesiony.

Zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej decyzja o przeniesieniu urzędnika do innego urzędu w innej miejscowości może być podjęta jedynie dwa razy w ciągu trwania zatrudnienia urzędnika na podstawie mianowania, a okres trwania przeniesienia nie może trwać dłużej niż dwa lata. Po upływie okresu przeniesienia urzędnik ma prawo powrotu do urzędu, z którego został przeniesiony na poprzednio zajmowane stanowisko. W związku z przeniesieniem urzędnika, a kwestiami płacowymi, które są zróżnicowane w urzędach, przeniesionemu urzędnikowi przysługuje trzymiesięczny okres ochronny w zakresie zachowania dotychczasowego wynagrodzenia²².

Urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do urzędu w innej miejscowości ustawodawca zagwarantował świadczenia, będące rekompensatą przenosin i ułatwieniem tego faktu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie świadczeń przysługujących urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do pracy w innej miejscowości reguluje warunki otrzymania świadczeń urzędnika służby cywilnej w związku z przeniesieniem²³.

W świetle tego rozporządzenia urzędnikowi przysługuje możliwość otrzymania dodatkowego urlopu na okoliczność przenosin,

²¹ E. Ura, *Prawo...*, s. 205.

²² H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie...*, s. 243.

²³ Dz. U. z 2009 r., nr 93, poz. 763.

w ilości 4 dni. Ponadto urzędnikowi przyznano prawo zwrotu kosztów przeniesienia, opłat związanych z przejazdem jego i członków rodziny oraz transportu mienia. Zgodnie z § 2 rozporządzenia urzędnikowi, którego miejsce zamieszkania jest odległe o co najmniej 30 kilometrów od miejscowości, do której został przeniesiony przysługuje udostępnienie mieszkania lub zwrot kosztów najmu lokalu mieszkalnego.

Urzędnikowi przeniesionemu do urzędu w innej miejscowości za jego zgodą (w trybie art. 64 ustawy o służbie cywilnej²⁴) nie przysługuje takie świadczenie kompensacyjne, a także w razie likwidacji urzędu czy reorganizacji, uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie pracownika²⁵.

Niedopuszczalne jest w świetle przepisu art. 63 ust. 3 ustawy przeniesienie określonej kategorii osób do innego urzędu bez ich zgody. Zgodnie z tym przepisem nie może być przeniesiona bez wyrażenia na to zgody kobieta w ciąży lub osoba będąca jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat piętnastu. Przeniesienia nie można dokonać również, jeżeli na przeszkodzie stoją ważne interesy rodzinne lub osobiste urzędnika. Ten nieostry zwrot „ważne interesy rodzinne czy osobiste” wymaga od urzędnika wykazania zaistnienia takich okoliczności. Oznacza to, że pracodawca, po zapoznaniu się z przedstawionymi argumentami (okolicznościami) zawartymi we wniosku urzędnika, może odstąpić od decyzji przeniesienia służbowego.

Urzędnikowi służby cywilnej od decyzji o przeniesieniu do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości przysługuje prawo wniesienia odwołania do Prezesa Rady Ministrów w terminie

²⁴ Artykuł 64 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stanowi, iż: przeniesienie członka korpusu służby cywilnej do innego urzędu, także w innej miejscowości, na jego wniosek lub za jego zgodą, może nastąpić w każdym czasie. Przeniesienia dokonuje dyrektor generalny urzędu, w którym członek korpusu służby cywilnej ma być zatrudniony, w porozumieniu z dyrektorem generalnym urzędu, w którym dotychczas jest zatrudniony (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 ze zm.).

²⁵ Zob. K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 273.

14 dni od dnia jej doręczenia. Odwołanie nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Stosunek pracy przeniesionego urzędnika na nowym stanowisku jest kontynuacją dotychczasowego. Wprawdzie stosunek pracy ulega pewnym zmianom, modyfikacjom przedmiotowym i podmiotowym, lecz w świetle pragmatyki urzędniczej jest to tylko zmiana miejsca pracy²⁶. Jak podkreśla H. Szewczyk „charakter prawny przeniesienia do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości nie jest do końca rozeznany w doktrynie. Zdaje się dominować pogląd, że mamy tu do czynienia bądź z mechanizmem podobnym do tego, który przewidziano w art. 23¹ Kodeksu pracy²⁷, przy czym zmiana pracodawcy następuje w tym przypadku nie w wyniku przejścia zakładu pracy, lecz w wyniku decyzji o przeniesieniu, która aktualizuje się przede wszystkim w płaszczyźnie organizacyjno-prawnej pomiędzy zainteresowanymi urzędami, bądź zobowiązaniowym charakterem modyfikacji treści stosunku pracy z mianowania”²⁸. Ze względu na ograniczenia czasowe charakter zmiany stosunku pracy jest określany jako przejściowy.

²⁶ Zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 139.

²⁷ Art 23¹ § 1 Kodeksu pracy stanowi, iż: W razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy, z zastrzeżeniem przepisów § 5. W myśl art. 23¹ § 5: Pracodawca, z dniem przejęcia zakładu pracy lub jego części, jest obowiązany zaproponować nowe warunki pracy i płacy pracownikom świadczącym dotychczas pracę na innej podstawie niż umowa o pracę oraz wskazać termin, nie krótszy niż 7 dni, do którego pracownicy mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia proponowanych warunków. W razie niezgodnienia nowych warunków pracy i płacy dotychczasowy stosunek pracy rozwiązuje się z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia, liczonego od dnia, w którym pracownik złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia proponowanych warunków, lub od dnia, do którego mógł złożyć takie oświadczenie. Przepis § 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

²⁸ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 136.

3.3. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu

Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu unormowano w art. 66 ustawy o służbie cywilnej. Regulacja ta jest przykładem stabilizacji zatrudnienia w przypadku stosunku pracy na podstawie mianowania.

Status urzędników służby cywilnej w zakresie stosunku pracy charakteryzuje się większą stabilnością w kwestii zatrudnienia od tego przyznanego pracownikom służby cywilnej. Katalog określający sytuacje dotyczące wygaśnięcia ich stosunku pracy bądź jego rozwiązania jest ograniczony. Nawet w sytuacji likwidacji jednostki lub jej reorganizacji (co uniemożliwia dalsze zatrudnienie) urzędnikowi nie grozi utrata pracy, ponieważ Szef Służby Cywilnej ma obowiązek przeniesienia go do innego urzędu (art. 66 ustawy)²⁹.

Artykuł 66 ustawy stanowi, iż w razie likwidacji urzędu, w którym urzędnik służby cywilnej wykonuje pracę, lub reorganizacji tego urzędu w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie urzędnika służby cywilnej Szef Służby Cywilnej przenosi go do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości oraz zobowiązuje dyrektora generalnego tego urzędu do wyznaczenia urzędnikowi służby cywilnej stanowiska, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe.

Jak podkreślono w nauce prawa pracy przepis ten służy ochronie trwałości stosunku pracy z mianowania³⁰. W porównaniu bowiem z przepisami w zakresie przeniesienia w trybie art. 62 i 63 ustawy o służbie cywilnej, które były odzwierciedlaniem dyspozycyjności urzędnika wobec urzędu zatrudniającego jak również całej służby cywilnej, przepis ten uwidacznia inną cechę stosunku pracy z mianowania, którą jest stabilność zatrudnienia. W porównaniu do pracowników służby cywilnej zatrudnionych na

²⁹ http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/529529,kierownik_musi_uzasadnic_przeniesienie_pracownika_sluzby_cywilnej_do_innego_urzedu.html [4.05.2014 r.].

³⁰ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 140.

podstawie umowy o pracę, urzędnicy mianowani mają pomimo likwidacji, czy reorganizacji zagwarantowaną możliwość zatrudnienia w innym urzędzie. Gwarancji takiej nie mają pracownicy korpusu służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

Przez reorganizację urzędu zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy rozumieć zmianę organizacji urzędu dokonaną w identycznym trybie jak przy ustalaniu jego struktury, w zależności od zakresu i charakteru reorganizacji muszą być dokonane zmiany statutu lub regulaminu³¹.

Przeniesienie urzędnika mianowanego w świetle art. 66 ustawy o służbie cywilnej związane jest z likwidacją dotychczasowego miejsca pracy lub likwidacją całej komórki organizacyjnej, w której urzędnik był zatrudniony. Przesłanką przeniesienia urzędnika do innego urzędu jest reorganizacja związana z likwidacją stanowiska. Podstawą przeniesienia w trybie art. 66 ustawy o służbie cywilnej nie jest jakakolwiek reorganizacja, lecz taka, która unieumożliwia dalsze zatrudnienie urzędnika w dotychczasowym urzędzie. Reorganizacja wewnętrznej struktury urzędu polegająca na zlikwidowaniu np. wydziału, departamentu z jednoczesnym utworzeniem w miejsce likwidowanego wydziału, innego lecz o podobnych funkcjach i zakresie działania nie może być przesłanką do przeniesienia. Pozorna likwidacja stanowisk, w miejsce których tworzy się stanowiska, które w istotnych elementach nie różnią się od likwidowanego nie może doprowadzić do sytuacji, przeniesienia urzędnika do innego urzędu z pewnych niewygodnych dla pracodawcy powodów lub w celu ukrycia winnych nadużyć czy zaniedbań urzędników³².

Przeniesienie urzędnika do innego urzędu związane z reorganizacją dotyczącą zmniejszenia zatrudnienia w danym urzędzie może nastąpić jedynie w przypadku zmniejszenia zatrudnienia

³¹ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2348/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 35.

³² H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 141-142.

dotyczącego określonej kategorii w tym przypadku – kategorii osób zatrudnionych na podstawie mianowania.

Obowiązek dokonania przeniesienia urzędnika do innego urzędu w związku z likwidacją czy reorganizacją urzędu ciąży na Szefie Służby Cywilnej, który przystępuje do czynności niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek z art. 66 ustawy o służbie cywilnej. Ochrona interesu urzędnika służby cywilnej w postaci trwałości zatrudnienia jest walorem przejawiającym się zaistnieniem możliwości przeniesienia do innego urzędu w przypadku likwidacji czy reorganizacji macierzystego urzędu. Szef Służby Cywilnej jest organem zobligowanym do przeniesienia urzędnika do innej jednostki w tej samej lub innej miejscowości oraz zobowiązuje dyrektora generalnego urzędu do wyznaczenia temu urzędnikowi stanowiska, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe.

Od decyzji określonej w art. 63 i 66 ustawy o służbie cywilnej urzędnikowi służby cywilnej przysługuje odwołanie do Prezesa Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Wnieсение odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Stosowanie pojęcia decyzji w artykule 67 ustawy o służbie cywilnej może prowadzić do konkluzji, że jest to decyzja administracyjna. Z przepisu art. 66 nie wynika wprost, że Szef Służby Cywilnej dokonuje czynności na podstawie decyzji. Jednak zdaniem doktryny do postępowania odwoławczego stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego³³. Pozostaje dodać, iż właściwy do kontroli rozstrzygnięcia decyzji Prezesa Rady Ministrów jest sąd pracy, a to w związku z ogólną normą nakazującą rozpatrywanie sporów o roszczenia decyzji dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej przez sądy pracy³⁴. Urzędnikowi służby cywilnej na decyzję

³³ K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, s. 263; H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 142.

³⁴ Artykuł 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stanowi, iż w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 ze zm.).

premiera służy prawo wniesienia odwołania do właściwego sądu pracy.

W przypadku zaistnienia przyczyn obiektywnych po stronie urzędnika np. nie wyrażenie zgody na przeniesienie do innego urzędu w innej miejscowości ze względów osobistych, czy w przypadku zaistnienia leżących po stronie urzędu (rodzaj realizowanych zadań, lokalizacja) przeniesienie staje się niemożliwe, alternatywą dla dyrektora generalnego urzędu, jest zgodnie z art. 71 ustawy o służbie cywilnej rozwiązanie stosunku pracy.

W sytuacji likwidacji urzędu, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie, o którym mowa w art. 66 ustawy o służbie cywilnej urzędnikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy w świetle przepisu art. 73 ustawy o służbie cywilnej przysługuje świadczenie pieniężne wypłacane z budżetu państwa miesięcznie przez okres 6 miesięcy. Jeżeli w ciągu tego okresu urzędnik podejmie pracę zarobkową niezależnie od rodzaju zatrudnienia (stosunek pracy czy cywilnoprawny) lub podejmie działalność gospodarczą świadczenie wypłacane jest do momentu zaistnienia takiego zdarzenia.

W administracji rządowej, zazwyczaj w wyniku zmian politycznych, dochodzi do sytuacji, w której urzędy ulegają likwidacji bądź reorganizacji. Przekształcenia takie wiążą się ze zmianami stosunków pracy członków korpusu służby cywilnej. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę likwidacja lub reorganizacja urzędu może ułatwić pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy, w przypadku urzędników mianowanych ustawodawca zapewnił tej grupie pracowników ochronę trwałości zatrudnienia poprzez jego kontynuację zatrudnienia w innym urzędzie w tej samej lub innej miejscowości.

3.4. Zawieszenie stosunku pracy

Ustawa o służbie cywilnej w art. 68 i 69 reguluje czasową zmianę treści stosunku pracy jaką jest zawieszenie. Ustawodawca niniejszym aktem prawnym ustanowił dwa rodzaje zawieszenia: w całości, obligatoryjny z mocy prawa, o którym stanowi art. 68 ustawy; oraz w części, fakultatywny, o której stanowi art. 69 ustawy. Zakres podmiotowy obejmuje członków korpusu służby

cywilnej, a więc zarówno pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę jak i urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania.

Zawieszenie w całości lub w części stosunku pracy w doktrynie uważa się za czasową zmianę treści stosunku pracy, a istota zawieszenia polega na czasowym odsunięciu pracownika od wykonywania obowiązków składających się na uzgodniony rodzaj pracy. Formalnie stosunek pracy trwa, lecz nie są realizowane wynikające z niego prawa i obowiązki³⁵.

Art. 68 ustawy stanowi, iż stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej tymczasowo aresztowanego ulega z mocy prawa zawieszeniu. W okresie zawieszenia członek korpusu służby cywilnej otrzymuje połowę wynagrodzenia przysługującego mu do dnia tymczasowego aresztowania. W przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego, członkowi korpusu służby cywilnej należy wypłacić pozostałą część wynagrodzenia miesięcznego; nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego. Okres zawieszenia stosunku pracy wskutek tymczasowego aresztowania wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze członka korpusu służby cywilnej.

Powyższe unormowanie stanowi o zawieszeniu stosunku pracy z mocy prawa. Zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania³⁶, który może być zastosowany tylko na mocy postanowienia sądu³⁷, powoduje obligatoryjny skutek polegający na zawieszeniu członka korpusu służby cywilnej, a decyzja taka ma jedynie ze strony władzy służbowej deklaratorywny charakter³⁸.

Wynagrodzenie za okres zawieszenia jest wypłacane w wysokości połowy przysługującego pracownikowi (w rozumieniu:

³⁵ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 201.

³⁶ Art. 249 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 ze zm.).

³⁷ Tamże, art. 250 § 1.

³⁸ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz...*, s. 264.

członkowi korpusu służby cywilnej, zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę jak i na podstawie mianowania) do dnia tymczasowego aresztowania. W przepisie art. 68 ustawy nie uregulowano kwestii jak długo może trwać zawieszenie, unormowanie to znajduje się w art. 70 pkt 6 ustawy o służbie cywilnej (w przypadku urzędników mianowanych), który stanowi, iż stosunek pracy urzędnika służby cywilnej wygasa w razie upływu trzech miesięcy nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, natomiast w przypadku pracowników służby cywilnej unormowano tę kwestię w przepisie art. 66 § 1 Kodeksu pracy³⁹. Jeżeli postępowanie karne zostanie umorzone lub zostanie wydany wyrok uniewinniający, pozostała część wynagrodzenia miesięcznego zostaje wypłacona. Nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego lub umorzenia w wyniku przedawnienia czy amnestii⁴⁰. W przypadku zakończenia postępowania karnego w wyniku jego umorzenia lub wydania wyroku uniewinniającego, urzędnik, którego stosunek pracy wygasł z powodu upływu trzech miesięcy nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, ma prawo powrotu do pracy, jeżeli zgłosi powrót do pracy w ciągu 7 dni od uprawomocnienia się wyroku. Dyrektor generalny urzędu ma obowiązek ponownego zatrudnienia urzędnika, uwzględniając jego zawodowe przygotowanie. Nie oznacza to, że urzędnik ma prawo powrotu na dotychczas zajmowane stanowisko, lecz na stanowisko, które wyznaczy mu dyrektor generalny urzędu odpowiadające kwalifikacjom zawodowym urzędnika⁴¹.

Drugim wspomnianym na wstępie rodzajem zawieszenia, jest częściowe zawieszenie członka korpusu służby cywilnej w pełnieniu obowiązków na mocy art. 69 ustawy.

³⁹ Artykuł 66 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy stanowi, iż: umowa o pracę wygasa z upływem 3 miesięcy nieobecności pracownika w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, chyba że pracodawca rozwiązał wcześniej bez wypowiedzenia umowę o pracę z winy pracownika.

⁴⁰ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 146.

⁴¹ E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 211.

W świetle przepisu art. 69 ustawy o służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu może zawiesić członka korpusu służby cywilnej w pełnieniu obowiązków, jeżeli zostało wszczęte przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne lub karne. Okres zawieszenia trwa do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego. W okresie zawieszenia członek korpusu służby cywilnej zachowuje prawo do wynagrodzenia oraz innych uprawnień i świadczeń przysługujących w służbie cywilnej. Okres zawieszenia wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze członka korpusu służby cywilnej.

W przypadku zawieszenia z powodu toczącego się przeciwko członkowi korpusu postępowania dyscyplinarnego lub karnego nie następuje ograniczenie co do wynagrodzenia czy innych świadczeń przysługujących w służbie cywilnej. Okres zawieszenia trwa do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego i nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Jeżeli postępowanie dyscyplinarne czy karne toczy się dłużej, może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy lub przywrócenia członka korpusu w pełnieniu obowiązków. Przyczyna rozwiązania stosunku pracy musi w przypadku urzędnika służby cywilnej znaleźć odzwierciedlenie w przesłankach wskazanych w ustawie, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę musi wskazać konkretne i prawdziwe okoliczności⁴².

W przepisach ustawy o służbie cywilnej nie przewidziano administracyjnych środków odwoławczych od decyzji o przeniesieniu, w myśl art. 9 ustawy o służbie cywilnej, członkowi korpusu służby cywilnej w kwestii zawieszenia przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego sądu pracy.

Instytucja zawieszenia nie występuje w przepisach powszechnego prawa pracy, jest przewidziana w niektórych pragmatykach szczególnych⁴³. Stosowanie tej formy czasowej zmiany treści stosunku pracy pełni rolę ochrony interesu społecznego. W razie zaistnienia przesłanek, które wymagają przeprowadzenia postępo-

⁴² Tamże, s. 206–207.

⁴³ Tamże, s. 205.

wania wyjaśniającego wobec członka korpusu służby cywilnej, ustawodawca poprzez tą instytucję zezwolił na odsunięcie od wykonywania obowiązków pracowników, których postępowanie go dzi w dobre imię administracji⁴⁴.

4. Zastosowanie konstrukcji prawnej wypowiedzenia zmieniającego w stosunku do urzędników służby cywilnej

Pozostaje jeszcze kwestia zastosowania konstrukcji prawnej wypowiedzenia zmieniającego w ustawie o służbie cywilnej. Konstrukcja wypowiedzenia zmieniającego w myśl art. 42 kodeksu pracy⁴⁵ może łudząco przypominać konstrukcję dotyczącą przeniesienia, o której jest mowa w ustawie o służbie cywilnej. Celem wypowiedzenia zmieniającego jest również zmiana treści stosunku pracy, (warunków pracy i płacy) a w efekcie rozwiązania umowy o pracę⁴⁶.

Do zmiany warunków pracy i płacy w myśl art. 42 Kodeksu pracy dochodzi wówczas, gdy pracownik przyjmuje zapropono-

⁴⁴ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 148.

⁴⁵ Art. 42 Kodeksu pracy [Wypowiedzenie zmieniające] § 1. Przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. § 2. Wypowiedzenie warunków pracy lub płacy uważa się za dokonane, jeżeli pracownikowi zaproponowano na piśmie nowe warunki. § 3. W razie odmowy przyjęcia przez pracownika zaproponowanych warunków pracy lub płacy, umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Jeżeli pracownik przed upływem połowy okresu wypowiedzenia nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki; pismo pracodawcy wypowiadające warunki pracy lub płacy powinno zawierać pouczenie w tej sprawie. W razie braku takiego pouczenia, pracownik może do końca okresu wypowiedzenia złożyć oświadczenie o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków § 4. Wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy lub płacy nie jest wymagane w razie powierzenia pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nie przekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika.

⁴⁶ H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie...*, s. 251.

wane mu warunki, wyraża zgodę. Jeżeli nie przyjmie zaproponowanych warunków w świetle tego unormowania następuje rozwiązanie stosunku pracy na podstawie jednostronnej czynności ze strony pracownika. Choć wypowiedzenie zmieniające jest początkowo czynnością jednostronną ze strony pracodawcy z uwagi na zaproponowanie istotnych zmian treści stosunku pracy, to w efekcie jest to czynność dwustronna. Cel główny nie jest bowiem możliwy do osiągnięcia wbrew woli pracownika. Cechą wspólną tej konstrukcji prawnej wypowiedzenia zmieniającego i przeniesienia urzędnika jest rozwiązanie stosunku pracy, jeżeli pracownik, urzędnik nie wyrazi zgody na zaproponowane warunki⁴⁷. Jednak w przypadku instytucji przeniesienia urzędnika służby cywilnej w świetle przepisów ustawy o służbie cywilnej mają zastosowanie szczególne przepisy pozwalające na zlecenie urzędnikowi czasowego wykonywania pracy, przeniesienie na inne stanowisko w tym samym lub w innym urzędzie.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, iż zmiana treści stosunku pracy urzędnika mianowanego nie może mieć miejsca na podstawie przepisu art. 42 Kodeksu pracy z uwagi na uregulowanie kwestii zmian treści stosunku pracy w przepisie szczególnym jakim jest ustawa o służbie cywilnej. Przepisy Kodeksu pracy w tym przypadku nie powinny mieć zastosowania. Wypowiedzenie zmieniające może być zastosowane wyłącznie do pracowników tej służby zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony⁴⁸. W nauce prawa pracy i orzecznictwie można spotkać poglądy, iż dopuszczalne jest zastosowanie wypowiedzenia zmieniającego w stosunku do urzędników służby cywilnej w innych przypadkach niż zmiana rodzaju pracy lub obniżenie wynagrodzenia⁴⁹. Jednak zauważyć należy, że stosowanie takich rozwiązań osłabiłoby trwałość stosunku pracy na podstawie mianowania. Wprowadzenie takiej konstrukcji mogłoby doprowadzić do niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy z urzęd-

⁴⁷ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 133.

⁴⁸ J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 203.

⁴⁹ H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 133.

nikiem służby cywilnej. Stabilizacja i trwałość stosunków pracy z mianowania uległyby osłabieniu co mija się z celem ustanowienia idei służby cywilnej⁵⁰.

5. Zakończenie

Administracja, pomimo zmian politycznych, ekip rządzących powinna cechować się ciągłością działania, w związku z tym istotna jest ochrona trwałości zatrudnienia urzędników służby cywilnej. Urzędnicy służby cywilnej z chwilą mianowania uzyskują gwarancje stabilizacji zatrudnienia, kosztem zwiększonego podporządkowania i dyspozycyjności. Normy ochronne dotyczące stosunku pracy z mianowania w służbie cywilnej tworzą rozbudowany system trwałości stosunku pracy. Pomimo konieczności dokonywania przekształceń treści stosunku pracy z mianowania mogą one być zwłaszcza w fazie dokonywania różnego rodzaju przekształceń struktur organizacyjnych, czy organizacyjno-prawnych w zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości skutecznym środkiem stabilizowania urzędniczych stosunków pracy w służbie cywilnej.

⁵⁰ Tamże, s. 134.