

JOANNA WRÓBEL

Uniwersytet Wrocławski
j.n.wrobel@op.pl

Zmiana treści stosunku pracy mianowanego urzędnika służby cywilnej

I. Uwagi wprowadzające

Na mocy ustawy z 2008 r. o służbie cywilnej¹ (dalej: ustawa) członek korpusu służby cywilnej wykonujący pracę zarówno jako urzędnik służby cywilnej, jak i jej pracownik pozostaje w stosunku pracy. Mimo że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w korpusie służby cywilnej nazywane są na gruncie ustawy pracownikami, to i urzędnicy korpusu mają status pracowniczy i wiąże ich stosunek pracy. Przedmiotem rozważań będą objęci pracownicy-urzędnicy korpusu służby cywilnej. Procedura zatrudniania tych osób i wiążący ich stosunek pracy cechują się wysokim formalizmem, co wpływa w znacznej mierze na dopuszczalność zmiany treści ich stosunku pracy. Podyktowane jest to przesłankami powstania służby cywilnej, tj. zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Ze względu na szczególnie charakter pracy tej grupy pracowników, w szczególności na cechę podporządkowania jako determinującą stosunek pracy urzędnika służby cywilnej, do zmiany treści stosunku pracy właściwe będą odpowiednie instytucje zawarte w art. 62–66 ustawy. Należą do nich: zmiana polegająca na przeniesieniu urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie w tej samej miejscowości, gdy uzasadniają to potrzeby urzędu (uregulowana w art. 62 ustawy), przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości, jeżeli przemawia za tym interes służby cywilnej (uregulowane w art. 63 ust. 1 ustawy), przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości w razie zaistnienia szczególnego interesu służby cywilnej (uregulowane

¹ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

w art. 63 ust. 2 ustawy), przeniesienie urzędnika do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości w razie likwidacji urzędu, w którym urzędnik służby cywilnej wykonuje pracę, lub reorganizacji tego urzędu w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie urzędnika służby cywilnej (uregulowane w art. 66 ustawy) oraz przeniesienie członka korpusu służby cywilnej do innego urzędu, także w innej miejscowości, na jego wniosek lub za jego zgodą (uregulowane w art. 64 ustawy).

Samo pojęcie zmiany treści stosunku pracy może być ujmowane na dwóch płaszczyznach. W ujęciu szerokim zmianę treści stosunku pracy należy definiować jako wszelkie modyfikacje zachodzące po jego nawiązaniu, a dotyczące różnorodnych zmian elementów składających się na treść stosunku pracy, tj. zmiany podmiotowe, zmiany ściśle treściowe oraz zmiany w zakresie podstawy prawnej, jak też zmiany, które nie polegają na uszczupleniu praw czy zwiększeniu obowiązków, ale na istotnej zmianie sytuacji rzeczywistej pracownika. Znaczenie węższe oznaczać będzie nic innego, jak zastąpienie jednego z dotychczasowych elementów innym lub też jego wyeliminowanie z treści stosunku pracy. Jak przyjmuje się w doktrynie, wskazane zmiany mogą dotyczyć wyłącznie stosunków trwałych, chociaż istnieją także odmienne poglądy w tym zakresie². Akcentowane jest też stanowisko, zgodnie z którym za zmiany treści stosunku pracy uważa się jedynie zmiany konstytutywne, czyli takie, które tworzą dla stron nową sytuację prawną, trwałe, tj. nadające zmienionym elementom treści stosunku pracy taką samą moc jak elementy ukształtowane przy zawarciu stosunku pracy oraz następujące po jego nawiązaniu³. Przy tak rozumianym ujęciu zmiany treści stosunku pracy z zakresu tego pojęcia wyklucza się jednostronne powierzenie przez pracodawcę pracy w trybie art. 42 § 4 kodeksu pracy. W rozważanych tu kwestiach będą to zmiany odnośnie do miejsca wykonywania pracy lub wynagrodzenia. Modyfikacje nie obejmują jednak zmiany podmiotowej rozumianej jako zmiana osoby pracownika⁴. Zmiana treści stosunku pracy w znaczeniu węższym polega na włączeniu do dotychczas trwającego stosunku pracy nowych praw i obowiązków albo ograniczeniu, rozszerzeniu względnie zastąpieniu ich innymi⁵. Rozumienie węższe utożsamiane jest często, w odniesieniu do umownych stosunków pracy, z kierownictwem pracodawcy, a co za tym idzie — możliwością jednostronnego modyfikowania treści stosunku pracy, która jest realizowana bez konieczności stosowania unormowań w zakresie wypowiedzenia zmieniającego zawartego w dyspozycji art. 42 kodeksu pracy. Ze względu jednak na szczególnie nominacyj-

² Por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 141–142.

³ Por. T. Bińczyka-Majewska, *Zmiana treści umownego stosunku pracy*, Warszawa 1985, s. 13–15.

⁴ Por. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 206.

⁵ Por. A. Dubowik, *Zmiana treści stosunku pracy z mianowania — wybrane zagadnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7–8, s. 12.

ny charakter stosunku pracy urzędników służby cywilnej pojęcie zmiany w ujęciu wąskim nie ma szerszego zastosowania, zwłaszcza zaś z powodu szerokiego i bardziej restrykcyjnego wachlarza modyfikacji przewidzianego przepisami ustawy o służbie cywilnej niż ten określony w kodeksie pracy⁶.

Umowne stosunki pracy, do których zastosowanie znajdują przepisy kodeksu pracy, w tym w odniesieniu do zmiany treści stosunku pracy — art. 42 kodeksu pracy, przewidują możliwość zakończenia stosunku pracy w razie niezakceptowania przedstawionych przez pracodawcę nowych warunków pracy czy płacy po upływie określonego prawem okresu wypowiedzenia. Rozwiązanie to jest na gruncie pragmatyki o służbie cywilnej całkowicie wyłączone, ze względu na specyfikę służby oraz zakres regulacji ustawowej. Stosowanie do urzędnika mianowanego służby cywilnej instytucji tak zwanego wypowiedzenia zmieniającego, zawartego w art. 42 kodeksu pracy, powodowałby w wypadku niezakceptowania polecenia przełożonego — analogicznie do rozwiązania przewidzianego w kodeksie pracy — zakończenie łączącego strony stosunku pracy. Byłaby ona sprzeczna z przepisami pragmatyki urzędniczej, która przewiduje ściśle określone sytuacje warunkujące ustanie stosunku pracy. Podyktowane to jest odrębnymi uregulowaniami pragmatyk służbowych, które w zasadniczej mierze kompleksowo wyczerpują kwestie nawiązania, modyfikacji czy też zakończenia stosunku pracy, jednocześnie eliminując konieczność subsydiarnego korzystania z regulacji dotyczących umownych stosunków pracy⁷.

Immanentną cechą zmiany treści stosunku pracy z mianowania i podstawową zasadą prawa urzędniczego jest dyspozycyjność pracownika-urzędnika. Determinuje ona kształt prawny stosunku pracy z mianowania oraz warunkuje dokonywanie jednostronnych zmian w treści tego stosunku, także w kwestii wniosku czy też zgody pracownika. Zwiększona dyspozycyjność urzędników wynika z przyjętej koncepcji służby cywilnej, która w zamian za poddanie się jednostronnym aktom przełożonych — zapewnia pracownikom mianowanym wysoki poziom stabilizacji zatrudnienia⁸. Pragmatyka służby cywilnej przewiduje wiele rodzajów prze-

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ W doktrynie pojawiają się propozycje dotyczące możliwości stosowania tak zwanego wypowiedzenia zmieniającego w stosunkach pracy z mianowania, uzależniając jego stosowanie od okoliczności, czy konkretna pragmatyka służbowa przewiduje możliwość jednostronnej zmiany treści stosunku pracy, tak: J. Stelina, *op. cit.*, s. 145. Pogląd ten przyjmują do rozważenia A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *op. cit.*, s. 212, podkreślają jednak, że takie rozwiązania może być dopuszczalne na gruncie pragmatyk nieprzewidujących możliwości dokonania jednostronnych zmian treści stosunku pracy. Na gruncie pragmatyki służby cywilnej okoliczności jednostronnej modyfikacji stosunku pracy są wyczerpująco uregulowane, co wyklucza potrzebę, jak też możliwość, bez naruszania zasad wynikających ze służby, stosowania rozwiązania z art. 42 kodeksu pracy.

⁸ Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 70.

niesienia służbowego⁹ urzędnika, z których każdy możliwy jest ze względu na interes służby cywilnej, szczególnie interes służby cywilnej czy też interes urzędu¹⁰.

Niezależnie od tego ustawa przewiduje możliwość zmiany treści stosunku pracy w drodze tak zwanego współdziałania stron, to znaczy na wniosek lub za zgodą urzędnika, co wpływa na wprowadzenie pierwiastka dwustronnej czynności prawnej we władczych działaniach przełożonego.

W kontekście prezentowanych rozważań można wyróżnić zmianę treści stosunku pracy w wyniku przeniesienia na podstawie kryterium charakteru prawnego aktów zmieniających, które mają postać formalnie i materialnie jednostronnych aktów prawnych przełożonego lub też formalnie jednostronnych, a materialnie dwustronnych czynności przełożonego¹¹. Innymi słowy, akt przełożonego mający na celu zmianę stanowiska pracy urzędnika w sposób władczy i dyskrejonalny wyznacza miejsce urzędnika w urzędzie i wyposaża go jednocześnie w pewne kompetencje, prowadząc do jednostronnej zmiany stosunku pracy urzędnika służby cywilnej. Jedynie na marginesie należy podkreślić, iż zmiana stosunku pracy w zakresie warunków płacy urzędnika mianowanego służby cywilnej może być konsekwencją nałożenia na niego kary dyscyplinarnej określonej w art. 114 ust. 1 pkt 5 ustawy, w postaci obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% — przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Należy też zauważyć, że zmiana treści stosunku pracy urzędnika może być wynikiem nie tylko jednostronnej czynności prawnej przełożonego, ale również zdarzenia prawnego, co jest związane wprost ze zdarzeniami powodującymi zawieszenie stosunku pracy¹².

⁹ W doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym przeniesienie służbowe stanowi swoistego rodzaju analogię do rozwiązania przewidzianego w art. 23¹ kodeksu pracy — przy zachowaniu tożsamości stosunku pracy dochodzi do automatycznej zmiany po stronie podmiotu zatrudniającego, tyle że nie jest to związane z przejściem zakładu pracy na innego pracodawcę, lecz konsekwencją decyzji o przeniesieniu. Wynika to wprost z faktu, iż przeniesienie urzędnika do innego urzędu w obrębie korpusu (tj. w ramach innego urzędu czy innego urzędu w innej miejscowości) nie powoduje rozwiązania istniejącego stosunku pracy i nawiązania z innym urzędem nowego stosunku pracy, mimo iż następuje w rzeczywistości zmiana pracodawcy. W konsekwencji urzędnik nie otrzymuje w wyniku przeniesienia świadectwa pracy oraz zachowuje dotychczasowe uprawnienia, takie jak urlop czy otrzymywany dotychczas dodatek do wynagrodzenia.

¹⁰ Por. A. Dubowik, *Treść, zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 25.

¹¹ Por. T. Kuczyński, *Zmiana stosunku zatrudnienia*, [w:] *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser et. al., t. 11, Warszawa 2011, s. 233.

¹² Zmiana treści stosunku pracy ujmowana jest też w literaturze przez pryzmat zawieszenia pracownika, co jest związane ze zdarzeniem niestanowiącym bezpośrednio czynności prawnej przełożonego. Zdarzenie prawne może przybrać postać zdarzenia prawnego *sensu stricto*, tj. niezależnego od zachowania strony, jak również działania pracownika. W rozważaniach nad stosunkiem służbowym przyjmuje się dwie koncepcje — jedna określa zawieszenie w czynnościach służbowych jako szczególną postać zmiany stosunku pracy, a druga wskazuje, iż zawieszenie stanowi odrębną od zmiany stosunku pracy konstrukcję prawną. Niniejsza praca skupia się jednak wyłącznie na zmianie stosunku pracy w wyniku czynności prawnych, pozostawiając problematykę zawieszenia stosunku pracy na odrębne rozważania.

II. Przeniesienie urzędnika do innej pracy w drodze wydania formalnie i materialnie jednostronnego aktu przełożonego

W omawianym zagadnieniu można wskazać na trzy sytuacje określające prawnie dopuszczalną możliwość dokonania jednostronnej, skutecznej i ważnej zmiany treści stosunku pracy mianowanego urzędnika służby cywilnej. Zmiana stosunku pracy jednostronnym aktem podmiotu uprawnionego w pragmatyce o służbie cywilnej nie wymaga wyrażenia przez pracownika zgody jako warunku skuteczności i ważności dokonanej czynności¹³. Oznacza to, że ze zmianą nie jest skorelowana powinność wyrażenia przez pracownika zgody na modyfikację jego sytuacji pracowniczej, wręcz przeciwnie — uprawnieniu przełożonego odpowiada obowiązek pracowniczy w postaci gotowości do poddania się aktowi przełożonego. W kontekście dokonywanej analizy należy wymienić:

a) przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w ramach danego urzędu (art. 62 ustawy);

b) przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości (art. 63 ustawy);

c) przeniesienie urzędnika do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu (art. 66 ustawy).

Ad a) Stosownie do art. 62 ustawy, 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. Z analizowanego przepisu można wyinterpretować trzy istotne warunki, których łączne spełnienie umożliwia dokonanie zmiany treści stosunku pracy.

Termin „potrzeby urzędu” należy interpretować jako okoliczność uprawniającą dyrektora urzędu do jednostronnej zmiany stosunku pracy urzędnika bez konieczności pozyskania jego zgody w tym zakresie. Jest to zwrot niedookreślony, który daje przełożonemu pewną swobodę interpretacyjną w zakresie dopasowania konkretnej sytuacji do obowiązujących przepisów i jednocześnie uzasadnia zmianę stosunku pracy, co niewątpliwie często znajduje przełożenie na cel służby cywilnej określony w art. 1 ustawy. Potrzeby urzędu mogą dotyczyć na przykład konieczności zastąpienia urzędnika w związku z jego przejściem na emeryturę lub też nałożeniem na urząd nowych zadań wymagających zwiększenia liczby urzędników w danej komórce organizacyjnej. Potrzeba urzędu jako przesłanka upraw-

¹³ Ze względu na charakter jednostronnej czynności mającej na celu zmianę treści stosunku pracy z mianowania urzędnika służby cywilnej wyraźnie daje się zauważyć odmienną konstrukcję wypowiedzenia zmieniającego w trybie art. 42 kodeksu pracy, które dla swej skuteczności w wywołaniu skutku prawnego w postaci zmiany treści stosunku pracy, tj. warunków pracy lub płacy, wymaga potwierdzenia przez pracownika

niająca do przeniesienia urzędnika na inne stanowisko, niezależnie od przyznanej przełożonemu przez ustawodawcę swobody interpretacyjnej, musi być konkretna i uzasadniona danym stanem faktycznym. Przełożony musi bowiem wykazać, że z ważnych powodów nie jest możliwe, bez uszczerbku dla jego interesów, dalsze zatrudnianie urzędnika na dotychczasowym stanowisku¹⁴.

Określenie „w każdym czasie” jest wyraźnym przejawem władczego charakteru zmiany stosunku pracy w drodze aktu zmieniającego, gdyż przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie nie jest ograniczone w czasie. Oznacza to, że urzędnik jest zobligowany do podporządkowania się decyzji przełożonego. Nierealizowanie tej powinności skutkować będzie wygaśnięciem stosunku pracy (art. 70 pkt 7 ustawy). Przeniesienie na inne stanowisko może nastąpić na czas nieokreślony, tj. może mieć charakter stały. Jako że przeniesienie nie wymaga zgody pracownika, jakkolwiek dezaprobatą nie będzie wpływała na skuteczność czy ważność decyzji przełożonego — aktu zmieniającego stosunek pracy. Urzędnik może jedynie zakwestionować decyzję przełożonego przez jej zaskarżenie do sądu. Argumentem przemawiającym za podważeniem decyzji będzie naruszenie wymogów formalnych, których zachowanie warunkuje prawidłowe przeniesienie urzędnika. Wykluczone jest bowiem powoływanie się na okoliczności dla pracownika subiektywne, jak niewyrażanie przez niego woli na zmianę dotychczas zajmowanego stanowiska pracy.

Pojęcie „przygotowanie zawodowe” to swoistego rodzaju wytyczna dla przełożonego, który podejmując decyzje o przeniesieniu urzędnika na inne stanowisko, winien uwzględnić aktualne kwalifikacje pracownika, poddane ocenie na etapie postępowania kwalifikacyjnego do objęcia służby oraz te nabyte przez urzędnika po mianowaniu. W kontekście tego wymóg uwzględnienia przygotowania zawodowego urzędnika uniemożliwia przeniesienie go na stanowisko, na którym wymagane są wyższe lub odmienne kwalifikacje od tych, które posiadał, jak też wyklucza powierzenie mu stanowiska, na którym wymagane są znacznie niższe kwalifikacje¹⁵.

Ustęp 2 art. 62 ustawy stanowi ochronny przepis, zgodnie z którym urzędnik przeniesiony na inne stanowisko, w ramach tego samego urzędu, zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku. Wynagrodzenie przysługuje przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Wysokość dodatku służby cywilnej pozostaje natomiast bez zmiany. Okres ochronny obejmuje okres pełnych trzech miesięcy kalendarzowych, po nim dopuszczalne jest obniżenie wynagrodzenia w związku ze zmianą stosunku pracy. Tym samym, na podstawie jednej decyzji przełożonego wraz ze zmianą warun-

¹⁴ Por. wyrok NSA z 23 października 1995 r., II SA 2205/95, „Prawo Pracy” 1996, nr 9, s. 40.

¹⁵ Por. K. Rączka, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. J. Jagielski, K. Rączka, Warszawa 2010, s. 253.

ków pracy następuje automatycznie, po upływie trzech miesięcy, zmiana również warunków płacy.

Ad b) W świetle art. 63 ust. 1 ustawy, jeżeli przemawia za tym interes służby cywilnej, Szef Służby Cywilnej może przenieść urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości. Ustęp 2 ustawy wskazuje natomiast, że 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 dwa lata. Przeniesienie takie może nastąpić najwyżej dwa razy w czasie trwania jego stosunku pracy.

Analizowane zagadnienie przewiduje zmianę stosunku pracy dwuaspektowo. Z jednej strony, dopuszczalne jest przeniesienie urzędnika do innego urzędu w tej samej miejscowości, jeśli przemawia za tym „interes służby cywilnej”, z drugiej zaś dopuszczalne jest przeniesienie urzędnika do innego urzędu w innej miejscowości, jednak przy zaistnieniu „szczególnego interesu służby cywilnej”. Podkreślić należy, iż druga możliwość obwarowana jest dodatkowym ograniczeniem czasowo-ilościowym. Oznacza to, że Szef Służby Cywilnej może dokonać przeniesienia urzędnika na okres nie dłuższy niż dwa lata, a przy tym nie więcej niż w dwa razy w ciągu trwania jego stosunku pracy. Te zwroty niedookreślone znajdują odzwierciedlenie w celu powstania służby cywilnej: zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa i w praktyce znajdują zastosowanie w sytuacjach zagrożenia realizacji tych celów¹⁶, do których została powołana, a wyznaczonych przepisami ustawy. Mimo iż ustawodawca w uzasadnieniu możliwości zmiany stosunku pracy urzędnika przywołuje jedynie zwroty niedookreślone, to dokonując przeniesienia urzędnika, Szef Służby Cywilnej jest zobligowany do doprecyzowania ustawowych klauzul w uzasadnieniu decyzji o przeniesieniu przez wskazanie realnych przyczyn dokonywanych zmian¹⁷.

W kontekście przeniesienia urzędnika do innego urzędu w ramach tej samej miejscowości nie ma zarówno ograniczeń ilościowych, jak i czasowych, przez co dopuszczalne jest wielokrotne przenoszenie urzędnika między urzędami. Nie rodzi to w konsekwencji obowiązku przywrócenia go do poprzedniego urzędu, a zmiana może być dokonywana zawsze, gdy uzasadnia to „interes służby”. W rzeczywistości swobodna interpretacja ust. 1 art. 63 ustawy stanowi dotkliwie rozwiązanie w zakresie kształtowania treści stosunku pracy urzędnika, nawet jak wydawać by się mogło w zestawieniu z ust. 2 ustawy. Swoboda przenoszenia pracowników została jednak ograniczona na skutek wyroku NSA z dnia 25 marca 1999 r. Sąd określił w nim potrzeby urzędu jako powodujące konieczność dokonania zmian personalnych na konkretnym stanowisku. Pracodawca musi więc wy-

¹⁶ *Ibidem*, s. 254.

¹⁷ Por. M. Mazuryk, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Warszawa 2012, s. 292.

kazać, że z pewnych ważnych względów nie jest dalej możliwe, bez uszczerbku dla jego interesów, zatrudnianie pracownika na dotychczasowym stanowisku¹⁸.

Określenie „szczególny interes służby” cechuje się znaczą doniosłością odnośnie do skutków zmiany treści stosunku pracy urzędnika, jako że w istotny sposób zmienia tryb i dotychczasowe warunki socjalne oraz rodzinne pracownika. Zmiana tego rodzaju związana jest z ograniczeniami w postaci kryteriów, w zakresie elementów zmiany treści stosunku pracy¹⁹. Tym samym dwuletni okres przeniesienia do innego urzędu w innej miejscowości może być krótszy niż ustawowy, a jego rzeczywisty wymiar jest w praktyce zależny od realnych potrzeb urzędu i „szczególnego interesu służby”. Ponadto czas, na który urzędnik zostaje przeniesiony, musi zostać z góry określony, co tym samym wyklucza postawienie urzędnika w stan zawieszenia w kwestii rzeczywistego czasu służby w innym urzędzie w innej miejscowości, z jednoczesnym ograniczeniem możliwości jego bieżącego skracania czy też wydłużania. W razie ustalenia krótszego niż dwuletni czasu zatrudnienia w innym urzędzie będzie ono traktowane jako jedno przeniesienie służbowe, co oznacza, że wykorzystanie drugiego przeniesienia będzie możliwe wyłącznie na „okres uzupełnienia” do dwóch lat. Niezależnie od tego po upływie okresu przeniesienia (dwuletniego czy też krótszego) urzędnik ma prawo do powrotu na uprzednio zajmowane stanowisko.

Uregulowania w zakresie zmiany treści stosunku pracy, polegające na przeniesieniu urzędnika zarówno ze względu na „interes służby cywilnej”, jak i „szczególny interes służby cywilnej”, nie normują kwestii stanowiska, które urzędnik ma objąć w nowym urzędzie. Przepisy nie zawierają również regulacji dotyczącej wynagrodzenia urzędnika. Artykuł 62 ust. 1 ustawy zobowiązuje dyrektora generalnego do uwzględnienia, przy przeniesieniu urzędnika na inne stanowisko w tym samym urzędzie, przygotowania zawodowego urzędnika. Ponadto ust. 2 ustawy wskazuje, iż urzędnik, który zostaje przeniesiony na inne stanowisko w ramach tego samego urzędu, 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. Z powodu większej doniosłości zmian w sferze pracowniczej oraz osobistej urzędnika przy zastosowaniu regulacji z art. 63 ust. 1 i 2 ustawy zasadne byłoby, jako że wskazane przepisy nie zawierają żadnej dyspozycji w zakresie wymogów zawodowych czy też kwestii płacowej, zastosowanie

¹⁸ Por. wyrok NSA z 25 marca 1999 r., II SA/Po 882/98, „Prawo Pracy” 1996, nr 9, s. 41.

¹⁹ Por. M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 293, określa klauzulę „szczególny interes służby cywilnej” jako klauzulę generalną o zawężonym kryterium ogólności interesu służby cywilnej, na co wskazuje wyraz „szczególny”. Z poglądem tym należy się zgodzić, gdyż wartościuje określone kryteria pod kątem interesu ogólnego (służby) nad interesem indywidualnym urzędnika, co wpływa na jego stabilizację czy uwarunkowania rodzinne i osobiste, jako że zostaje czasowo ograniczone w imię troski o dobro wspólne i wyższość interesu publicznego na indywidualnym, tak też F. Małysz, *Stosunek pracy na podstawie mianowania*, „Służba Pracownicza” 2008, z. 4, s. 3.

analogicznego rozwiązania, jakie przewiduje art. 62 ust. 1 i 2 ustawy. Tym samym należałoby uznać, iż urzędnik po przeniesieniu do nowego urzędu ma prawo do zbliżonego stanowiska, jakie zajmował przed przeniesieniem, i wynagrodzenia w co najmniej takiej wysokości, jakie uprzednio otrzymywał. Zasadne byłoby też określenie okresu, po którego upływie wynagrodzenie mogłoby zostać ustalone ekwiwalentnie do zajmowanego stanowiska²⁰.

Ad c) Zgodnie z brzmieniem art. 66 ustawy, 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. Przepis jest przejawem stabilizacji zatrudnienia urzędników służby cywilnej, co stanowi jednocześnie widoczną przeciwwagę kwestii dyspozycyjności w służbie cywilnej. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie²¹, w tym Trybunału Konstytucyjnego, które potwierdza przejęcie obowiązków pracowniczych i wskazuje na konstrukcję analogiczną do art. 23¹ kodeksu pracy, tj. związaną z przejęciem zakładu pracy przez innego pracodawcę. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że trwałość stosunku pracy w służbie publicznej pełni niezwykle ważną funkcję związaną z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników, a ponadto niezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji służby²².

W wypadku pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umów o pracę, w przeciwieństwie do pracowników mianowanych, nie ma obowiązku kontynuowania zatrudnienia w razie likwidacji i reorganizacji urzędu. Tym samym w razie zaistnienia przesłanek tak zwanych przyczyn niedotyczących pracowników uprawnione jest rozwiązanie stosunku pracy na zasadach określonych w kodeksie pracy z uwzględnieniem regulacji szczególnych. Natomiast w odniesieniu do urzędników korpusu służby cywilnej istnieje ustawowy obowiązek kontynuacji zatrudnienia, nawet w innej miejscowości. Szef Służby Cywilnej przenosi urzędnika do innego urzędu i zobowiązuje dyrektora generalnego do wyznaczenia urzędnikowi stanowiska, uwzględniając jego przygotowa-

²⁰ Por. K. Rączka, *op. cit.*, s. 256; też M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 294.

²¹ Por. wyrok SN z dnia 22 stycznia 2004, I PK 288/03, OSNAPiUS 2004, nr 22, poz. 388, s. 1035, Legalis, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku akt normatywny przekazujący kompetencje między organami administracji publicznej przesądza o przyjęciu publicznych zadań jako zakład pracy lub jego część na podstawie art. 23¹ kodeksu pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Podobnie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 kwietnia 2004 r., I PK 362/03, OSNAPiUS 2005, nr 2, poz. 17, s. 54, Legalis, że przejęcie przez zakład pracy kompetencji poprzedniej jednostki lub jej części powoduje także przejęcie obowiązków pracowniczych.

²² Por. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003, K 52/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 54.

nie zawodowe, co jednak nie ma charakteru bezwzględnego²³. Likwidacja urzędu uprawniająca do wydania decyzji o przeniesieniu urzędnika ma miejsce w razie całkowitego zniesienia placówki zatrudnienia danego urzędnika²⁴, i to z chwilą podjęcia decyzji o likwidacji urzędu, a nie rzeczywistej jego likwidacji²⁵, co nie nastąpi w razie likwidacji poszczególnych stanowisk czy komórek organizacyjnych. W tym przypadku dochodzi do reorganizacji urzędu, chociaż należy podkreślić, iż nie każda reorganizacja stanowi przesłankę do przeniesienia urzędnika, lecz tylko taka, która uniemożliwia dalsze zatrudnienie urzędnika w danym urzędzie. Istotne jest, by wraz z reorganizacją następowała redukcja zatrudnienia²⁶, co zrealizuje przesłankę niemożności dalszego zatrudnienia w danym urzędzie. Sama zmiana struktury urzędu oraz wydzielenie z dotychczas istniejących dwóch lub więcej odrębnych jednostek, a także odmienny rozdział uprawnień i obowiązków nie powodują realizacji wymogów warunkujących przeniesienie w trybie art. 66 ustawy²⁷. Mimo iż rozwiązanie przewidziane w art. 66 ustawy jest przejawem stabilizacji zatrudnienia urzędników w służbie cywilnej, ewidentnym mankamentem konstrukcji przeniesienia w omawianym trybie jest nieistnienie dodatkowych uprawnień pracowniczych czy socjalnych przysługujących przenoszonemu urzędnikowi, takich jak zapewnienie mieszkania służbowego czy zwrot kosztów przeniesienia do innej miejscowości.

III. Przeniesienie urzędnika do innej pracy w drodze wydania formalnie jednostronnego, ale materialnie dwustronnego aktu przełożonego

Opisywana konstrukcja, podobnie jak wcześniej omawiane tryby, dotyczy zmiany treści stosunku pracy, przy czym przesłanką ważności i skuteczności tak dokonanej modyfikacji jest w niniejszym przypadku zgoda pracownika na zmianę

²³ W sytuacji niemożności przeniesienia urzędnika można fakultatywnie rozwiązać stosunek pracy za wypowiedzeniem w trybie art. 71 ust. 1 pkt 4. Dotyczy to wyłącznie likwidacji urzędu.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 23 maja 1995 r, II SA 687/95, „Prawo Pracy” 1996, nr 6, s. 44; oraz H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 78.

²⁵ Por. T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 55; tak samo K. Rączka, *op. cit.*, s. 262.

²⁶ Por. wyrok NSA z 24 września 1991, II SA 746/91, OSNCP 1992, nr 3, poz. 65.

²⁷ H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 79, wskazuje, iż dyspozycję art. 66 realizuje likwidacja poszczególnych stanowisk pracy, jeżeli połączone są z redukcją etatów. Według T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *op. cit.*, s. 55, do realizacji uprawnienia z art. 66 nie jest wymagane spełnienie łącznego warunku. Zdaniem autorów reorganizacja urzędu uniemożliwiająca dalsze zatrudnienie jest przesłanką przeniesienia, jeżeli wiąże się z likwidacją komórki lub stanowiska, na którym jest zatrudniany dany urzędnik, bądź ze zmniejszeniem liczby pracowników wykonujących określone zadania.

względnie zainicjowanie przez niego tej procedury. Rozwiązanie przewidziane w art. 64 ustawy wykazuje pewne podobieństwa do konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego (w zakresie przeniesienia urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości za jego zgodą), które wymaga potwierdzenia zaproponowanych pracownikowi nowych warunków pracy lub płacy.

Dyspozycja art. 64 ustawy, jako jedna z nielicznych regulacji w zakresie zmiany treści stosunku pracy, dotyczy wszystkich członków korpusu służby cywilnej — zarówno urzędników mianowanych, jak i pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę, z wyłączeniem dyrektora generalnego urzędu — z uwagi na zakaz działania we własnej sprawie²⁸. Omawiany przepis można podzielić na dwie części: przeniesienie urzędnika²⁹ do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości za jego zgodą oraz przeniesienie urzędnika do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości na jego wniosek. Ze względu na rodzaj rozwiązania podkreślić należy, że mimo iż przeniesienie urzędnika następuje w wyniku formalnie jednostronnej czynności przełożonego, to w rzeczywistości jest to czynność materialnie dwustronna³⁰, gdyż wymagane jest oświadczenie woli urzędnika przenoszonego³¹ stanowiącego w razie przeniesienia za zgodą — przesłankę ważności i skuteczności czynności. W istocie przeniesienie następuje za zgodą trzech stron — obu urzędów: przyjmującego urzędu i przenoszącego, oraz urzędnika, przy czym inicjatywa przeniesienia wychodzi od jednego z urzędów (w sytuacji przeniesienia za zgodą urzędnika) lub z inicjatywy urzędnika (sytuacja przeniesienia na wniosek urzędnika)³². Istotne jest bowiem, iż przełożony urzędnika nie jest uprawniony, w prawnie wiążący sposób, do jednostronnego ustalenia sytuacji służbowej urzędnika, gdyż koniecznym elementem stanu poprzedzającego zmianę jest wcześniejsze oświadczenie woli (zgoda) urzędnika, aprobujące wprowadzaną modyfikację³³.

Formalne przeniesienia dokonuje dyrektor generalny urzędu, w którym urzędnik ma być zatrudniony, w porozumieniu z dyrektorem generalnym urzędu, w którym dotychczas był zatrudniony. Podkreślić należy, iż mimo inicjatywy czy też zgody urzędnika na zmianę stosunku pracy — przeniesienie do innego urzędu, a tym samym zmiany treści stosunku pracy, w rzeczywistości z formalnego punktu widzenia ma jednostronny charakter, albowiem po wyczerpaniu okre-

²⁸ T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *op. cit.*, s. 56, przyjmują, że przeniesienie w trybie art. 66 dyrektorów generalnych urzędów jest możliwe przy przyjęciu, że w ich zastępstwie będzie działał Szef Służby Cywilnej.

²⁹ Niniejsze zagadnienie, z racji przedmiotu rozważań opracowania, będzie dotyczyło wyłącznie urzędnika służby cywilnej.

³⁰ Por. K. Rączka, *op. cit.*, s. 259; też T. Kuczyński, *Zmiana stosunku...*, s. 229.

³¹ Por. M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 294.

³² Por. T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *op. cit.*, s. 56.

³³ Por. T. Kuczyński, *Zmiana stosunku...*, s. 237–238.

ślonego trybu prowadzącego do uzyskania konsensusu³⁴ dokonywana jest przez dyrektora urzędu. Przeniesienie jest możliwe, o ile nie będzie naruszało „interesu służby”. Wniosek urzędnika o przeniesienie winien określać urząd, do którego ma zostać przeniesiony, oraz merytoryczne uzasadnienie podstaw dokonywanej zmiany. Przeniesienie urzędnika w trybie art. 64 ustawy przyznaje uprawnienie do realizacji interesu indywidualnego urzędnika na przykład z powodu sytuacji osobistej czy rodzinnej, w szczególności w praktyce przeniesienie w ramach korpusu umożliwia rozwój zawodowy czy awans.

Dodatkowe obostrzenie w zakresie zmiany treści stosunku pracy i przejaw wydania formalnie jednostronnego, ale materialnie dwustronnego aktu przez przełożonego zawiera regulacja art. 63 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym niedopuszczalne jest przeniesienie (urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości) 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, gdy stoją temu na przeszkodzie szczególnie ważne względy osobiste lub rodzinne urzędnika. Zadaniem tych ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych jest jeden z nielicznych przypadków ochrony interesu indywidualnego nad interesem służby, co znajduje swój wyraz przede wszystkim w dziale 8 kodeksu pracy, zawierającym przepisy ochronne oraz katalog uprawnień związanych z rodzicielstwem.

Klauzula „szczególnie ważne względy osobiste lub rodzinne” pozwala natomiast na stosunkowo szerokie argumentowanie sprzeciwu urzędnika w zakresie jego przeniesienia, w tym ze względów zdrowotnych, zobowiązań rodzinnych w zakresie opieki, alimentacji czy wychowania.

IV. Uwagi końcowe

Rozważania nad problematyką modyfikacji treści stosunku pracy urzędnika służby cywilnej prowadzą do wniosku, że pragmatyka o służbie cywilnej zawiera kompleksową regulację w zakresie zmiany łączącego strony stosunku pracy. Mimo iż opisywane modyfikacje w dużej mierze stanowią wyraz jednostronnych i arbitralnych decyzji przełożonego, co jest konsekwencją zasady dyspozycyjności urzędnika i immanentną cechą stosunku służbowego, to ustawa przewiduje rozwiązania, które pozwalają zachować urzędnikowi pewien margines swobody uzasadniony względami rodzinno-macierzyńskimi, zdrowotnymi czy też preferencjami osobistymi. Ważne jednak jest podkreślenie istoty jednostronnego charakteru modyfikacji, nawet jeśli uprzednio były wynikiem zgody czy też wniosku

³⁴ *Ibidem*, s. 247; oraz T. Kuczyński, *Jednostronne kształtowanie treści nominacyjnego stosunku pracy*, [w:] *Kształtowanie warunków pracy przez pracodawcę*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2011, s. 95–96.

urzędnika. Ponadto, mimo pracowniczego charakteru zatrudnienia urzędników służby cywilnej, nie ma podstaw do stosowania, w zakresie zmiany treści stosunku pracy, konstrukcji tak zwanego wypowiedzenia zmieniającego wskazanego w kodeksie pracy (art. 42 kodeksu pracy), przede wszystkim z powodu wyczerpującej regulacji pragmatyki, jak też odmiennego charakteru obu konstrukcji. Regulacje kodeksu pracy są bowiem oparte na zasadzie równorzędności stron, co w przypadku zmiany treści stosunku pracy z mianowania urzędnika służby cywilnej nie znajduje zastosowania. Nie można również poszukiwać analogii z kodeksem pracy co do ewentualnych uprawnień urzędnika w razie niezgodnej z prawem lub też nieuzasadnionej modyfikacji treści stosunku pracy. Urzędnik winien poddać się bowiem aktom przełożonego, wydawanym na podstawie przepisów ustawy w kwestii realizacji słusznych celów służby cywilnej.

Changes to the employment relationship of the appointed civil servant

Summary

The article presents the issue of the changes to the employment of the appointed civil servant on the ground of Polish labor law. The main assumption is to designate differences between changes to the employment of contractual employees and changes to the employment of appointed civil servants. This division originates from the conception of civil service which is strongly connected with the administrative law. The author also points to the requirements which have to be met in case of employment changes and emphasizes the importance and significance of unilateral orders which designate assumptions of the employment relationships entered on the grounds of appointment. The main objective of the paper is to draw attention to the statutory requirements specified in the Civil Service Act. Furthermore, at the same time, the article points to the practical aspects of appointed employment relationship modifications.

Keywords: civil servant, appointed employment relationship, unilateral orders, availability, subordination, changes to the employment relationship