

Wyrok z dnia 26 listopada 2008 r.

I PK 76/08

Odwołanie ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego (art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) nie musi być uzasadnione prawnie doniosłą przyczyną.

Przewodniczący SSN Zbigniew Korzeniowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Jolanta Strusińska-Żukowska.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 listopada 2008 r. sprawy z powództwa Marii B. przeciwko [...] Urzędowi Skarbowemu w K. o przywrócenie poprzednich warunków pracy i płacy, na skutek skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kaliszu z dnia 27 grudnia 2007 r. [...]

1. o d d a l i ł skargę kasacyjną;
2. zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kaliszu wyrokiem z 12 października 2007 r. [...] uwzględnił powództwo Marii B. przeciwko pozwanemu [...] Urzędowi Skarbowemu w K. o uznanie za bezskuteczne odwołania powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. i przywrócił powódce poprzednie warunki pracy i płacy u pozwanego pracodawcy, obowiązujące przed 14 maja 2007 r.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka w dniu 1 stycznia 1986 r. została mianowana przez dyrektora Izby Skarbowej w K. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych na stanowisko komisarza skarbo-

wego w Izbie Skarbowej w K., następnie od dnia 1 sierpnia 1991 r. na stanowisko zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego w K. Przeciętne wynagrodzenie powódki na tym stanowisku wynosiło 7.412,24 zł. Powódce jako pierwszemu zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. w okresie od 22 lutego 2002 r. do 1 lutego 2006 r. podlegały: dział podatku dochodowego, referat ewidencji i identyfikacji podatników, wieloosobowe stanowisko do spraw podatków majątkowych i opłat. Od 1 lutego 2006 r. powódce zostało powierzono kierowanie pracą oraz nadzór merytoryczny i organizacyjny nad wykonywaniem zadań przez kierowników i pracowników: działu podatku dochodowego DG i DN, działu wprowadzania danych, referatu ewidencji i identyfikacji podatników, wieloosobowego stanowiska do spraw podatków majątkowych i opłat. Kierowanie działem egzekucyjnym i nadzór nad egzekucją sprawował drugi zastępca naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. Wojciech G., który podlegał bezpośrednio naczelnikowi tego urzędu.

Kontrole wewnętrzne oraz kontrole Izby Skarbowej w P. przeprowadzone u pozwanego pracodawcy na przełomie lat 2006 i 2007 wykazały, że w latach 2002-2006 [...] Urząd Skarbowy w K. prowadził administracyjne postępowania egzekucyjne wobec pracowników urzędu i członków ich rodzin - postępowania te były umarzone z uwagi na bezskuteczność egzekucji albo przedawnienie egzekwowanych należności. Wśród osób, wobec których umorzono postępowania egzekucyjne, był syn powódki Leszek B. Prowadzono wobec niego postępowanie egzekucyjne na podstawie sześciu tytułów wykonawczych wystawionych w związku z nieuiszczeniem mandatów karnych kredytowych. Powódka o tym nie wiedziała. Leszek B. faktycznie nie przebywał w miejscu zamieszkania powódki i nie informował jej o nieuiszczonych mandatach karnych. Również poborcy skarbowi nie zawiadamiali powódki o prowadzonych egzekucjach wobec jej syna. Przeprowadzone kontrole w pozwanym Urzędzie Skarbowym wykazały też pewne drobne uchybienia w funkcjonowaniu działów kierowanych i nadzorowanych przez powódkę.

W dniu 25 kwietnia 2007 r. naczelnik [...] Urzędu Skarbowego w K. Bogdan B. wystąpił do dyrektora Izby Skarbowej w P. z wnioskiem o odwołanie z dniem 14 maja 2007 r. powódki ze stanowiska pierwszego zastępcy naczelnika tego urzędu. W uzasadnieniu wniosku podał, że stwierdzone uchybienia w zakresie egzekucji należności w stosunku do zamieszkującego z nią syna, w tym doprowadzenie do umorzenia tych postępowań z powodu przedawnienia, doprowadziły do utraty zaufania wobec powódki jako osoby gwarantującej bezstronność podejmowanych decyzji. Ponadto,

za stwierdzone przez organ nadrzędny inne nieprawidłowości, które były przyczyną negatywnej oceny funkcjonowania [...] Urzędu Skarbowego w K., odpowiedzialność ponosi także powódka, która przez cały okres objęty kontrolą była pierwszym zastępcą naczelnika. Pismem doręczonym powódce 16 maja 2007 r. dyrektor Izby Skarbowej w P. odwołał ją z dniem 14 maja 2007 r. ze stanowiska zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. (na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych), a pismem doręczonym powódce 21 maja 2007 r. - z powołaniem się na art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1280) oraz art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) - naczelnik [...] Urzędu Skarbowego w K. powierzył powódce od dnia 15 maja 2007 r. stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od podmiotów gospodarczych z wynagrodzeniem zasadniczym, poczynając od dnia 1 września 2007 r., w kwocie 4.812,74 zł.

Sąd pierwszej instancji przyjął, że podstawą nawiązania stosunku pracy powódki na stanowisku komisarza skarbowego i zastępcy naczelnika urzędu skarbowego było mianowanie na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z art. 10 ust. 1b tej ustawy, jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególne potrzeby urzędu, urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. Sąd Rejonowy stwierdził, że do skutecznego odwołania powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. przez dyrektora Izby Skarbowej w P. na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) niezbędne było spełnienie przesłanek z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Dopiero dalszą konsekwencją odwołania ze stanowiska zastępcy naczelnika było przeniesienie na inne stanowisko służbowe, niemające jednak charakteru wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 k.p. Sąd Rejonowy podkreślił, że odwołanie powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego powinno być uzasadnione szczególnymi potrzebami urzędu. Pozwany uzasadnił odwołanie powódki utratą zaufania do niej spowodowaną stwierdzonymi uchybieniami w zakresie egzekucji, a w szczególności ujawnionym umorzeniem postępowań egzekucyjnych wobec jej syna, a także nieprawidłowościami w funkcjonowaniu działów kierowanych i nadzorowanych przez powódkę. W

ocenie Sądu pierwszej instancji, jeżeli pracodawca utracił zaufanie w stosunku do pracownika mianowanego w oparciu o racjonalne przesłanki, powinien wszcząć wobec niego postępowanie dyscyplinarne opisane w rozdziale 8 ustawy o służbie cywilnej. Zdaniem Sądu Rejonowego, nie można było uznać powódki za osobę odpowiedzialną za egzekucję należności skarbowych (w tym umorzenie postępowań egzekucyjnych), skoro dział egzekucji bezpośrednio lub pośrednio jej nie podlegał. Nie zmienia tego okoliczność, na którą powoływał się pozwany, że w razie nieobecności naczelnika lub drugiego zastępcy naczelnika powódka zastępowała którąś z tych osób, ponieważ pozwany nie wykazał, że tego rodzaju zastępstwo trwało na tyle długo, aby można było uznać, że powódka miała rzeczywisty wpływ na prowadzenie wobec pracowników urzędu i ich rodzin bezskutecznej egzekucji. Powódka nie miała wiedzy w kwestii umorzenia postępowań egzekucyjnych prowadzonych w stosunku do jej syna i tym samym nie mogła mieć żadnego wpływu na wynik egzekucji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, nieuzasadnione było przypisanie powódce odpowiedzialności za działalność urzędu, ponieważ powódce w żaden sposób bezpośredni lub pośredni nie podlegał dział egzekucji, dlatego też nie miała ona obowiązku kontrolować lub nadzorować sposobu prowadzenia przez ten dział postępowań egzekucyjnych. Odnosząc się zaś do zarzutu pozwanego dotyczącego stwierdzenia w działach kierowanych i nadzorowanych przez powódkę nieprawidłowości, Sąd Rejonowy uznał je za jednostkowe i małej wagi, skoro sam pozwany przesłuchany w charakterze strony miał trudności ze wskazaniem tych nieprawidłowości i osób za nie odpowiedzialnych.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany [...] Urząd Skarbowy w K. zarzucając naruszenie prawa materialnego - art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych oraz art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kaliszu wyrokiem z 27 grudnia 2007 r. [...] zmienił zaskarżony wyrok w zakresie odnoszącym się do przywrócenia powódce poprzednich warunków pracy w ten sposób, że powództwo w tym zakresie oddalił i oddalił apelację w pozostałym zakresie. Sąd Okręgowy stwierdził, że dyrektor Izby Skarbowej w P. był uprawniony do odwołania powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, który przewidywał

- w dacie odwołania powódki - że dyrektor izby skarbowej powołuje i odwołuje zastępcę naczelnika urzędu skarbowego na wniosek naczelnika urzędu skarbowego. Przepis ten nie odnosi się do podstawy nawiązania stosunku pracy zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, mimo użycia w nim sformułowania o powołaniu i odwołaniu, ale dotyczy powierzenia stanowiska i podległości służbowej. Do powódki, dla której podstawą nawiązania stosunku pracy - zarówno na stanowisku komisarza skarbowego w Izbie Skarbowej w K., jak i zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. - było mianowanie na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, zastosowanie miał tryb odwołania przewidziany w przepisach ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Sąd drugiej instancji powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 18 października 2007 r., III PK 45/07, LEX nr 319027, w którym uznano, że Minister Finansów nie musi uzasadniać decyzji odwołującej naczelnika urzędu skarbowego. Sądy pracy nie ingerują więc w zasadność podjętej decyzji o odwołaniu ze stanowiska, chyba że przeniesienie na inne stanowisko oznaczałoby rażącą dyskryminację urzędnika. W powołanej sprawie, rozstrzygniętej przez Sąd Najwyższy, odwołanie powoda ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego nie było wadliwe a powierzenie mu stanowiska starszego komisarza skarbowego - odpowiednie ze względu na posiadane kwalifikacje.

Zdaniem Sądu Okręgowego, dyrektor izby skarbowej upoważniony był do odwołania powódki z zajmowanego stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, a odwołanie to było nie tylko formalnie zgodne z prawem, ale także nie nosiło w sobie znamion rażącej dyskryminacji. Konsekwencją tej czynności była konieczność przeniesienia powódki na inne stanowisko służbowe ze względu na szczególne potrzeby urzędu (art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych). W ocenie Sądu drugiej instancji, przywrócenie powódki do pracy na stanowisku zajmowanym przed odwołaniem (zastępcy naczelnika urzędu skarbowego), czyli przywrócenie powódce poprzednich warunków pracy sprzed odwołania, było niewłaściwe. Sąd Okręgowy podkreślił, że zgodnie z art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególne potrzeby urzędu, urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. W niniejszej sprawie pełniący obowiązki naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K. powierzył powódce od dnia 15 maja 2007 r. stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od podmiotów go-

spodarczych za wynagrodzeniem od dnia 1 września 2007 r. w wysokości 4.812,74 zł brutto. Przyznanie powódce począwszy od dnia 1 września 2007 r. wynagrodzenia niższego (w mniejszej wysokości) od uzyskiwanego dotychczas (5.843,53 zł) naruszało przytoczony art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Z uwagi na tę okoliczność Sąd drugiej instancji uznał za uzasadnione roszczenie powódki dotyczące nakazania przez sąd pracy pozwanemu pracodawcy ukształtowania treści stosunku pracy w sposób spełniający omawiane kryteria, ponieważ istniały podstawy prawne do uznania, że powódce powinno przysługiwać wynagrodzenie w wysokości uzyskiwanej przed dniem 14 maja 2007 r., czyli sprzed odwołania ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pełnomocnik powódki zaskarżając wyrok ten w zakresie dotyczącym oddalenia powództwa o przywrócenie powódki na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. Skarga kasacyjna oparta została na podstawie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych w związku z art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, poprzez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że odwołanie ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego może być dowolne i niezależne od okoliczności faktycznych, ponieważ badanie jego zasadności uchyla się spod kontroli sądu; a ponadto, że tak rozumiane odwołanie ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego stanowi jedyną i wyłączną przyczynę powodującą konieczność przeniesienia na inne stanowisko ze względu na szczególne potrzeby urzędu; 2) art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej w związku z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, poprzez niewłaściwe zastosowanie wymienionych przepisów polegające na uznaniu, że w niniejszej sprawie zaistniały okoliczności uzasadniające przeniesienie powódki na inne stanowisko służbowe, podczas gdy z ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia wynika, że przekształcenie treści stosunku pracy powódki nastąpiło bezpodstawnie wobec nieistnienia szczególnych potrzeb urzędu w tym zakresie, tym samym w sytuacji braku podstaw faktycznych dla zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

nia 2006 r. o służbie cywilnej w związku z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych.

Skarżąca wniosła o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i orzeczenie co do istoty sprawy przez Sąd Najwyższy, poprzez uwzględnienie powództwa w zakresie oddalonym zaskarżonym wyrokiem i przywrócenie powódce poprzednich warunków pracy u pozwanego, obowiązujących przed 14 maja 2007 r. (czyli przywrócenie na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego).

Pełnomocnik skarżącej wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia istotnego zagadnienia prawnego oraz potrzebę wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości. Podniósł, że konieczne jest wyjaśnienie charakteru związku normatywnego pomiędzy art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych i art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych w kontekście wzajemnych relacji zakresów i kolejności zastosowania tych przepisów.

W dotychczasowym dorobku judykatury, niekwestionowanym przez przedstawicieli doktryny, ustalono, że art. 5 ust. 4 ustawy o urzędach i izbach skarbowych jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W rozpoznawanej sprawie chodzi o dokonanie wykładni odpowiadającej na pytanie, czy art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych ma zastosowanie niezależne i niepowiązane z zastosowanym trybem przeniesienia na inne stanowisko służbowe na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, czy też zakres unormowania i zastosowania tego pierwszego przepisu realizuje się już w ramach zakresu zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pełnomocnik podniósł, że możliwe jest jeszcze trzecie rozwiązanie - relacje i związek między tymi przepisami polegają na krzyżowaniu się zakresów ich zastosowania, a sposób powiązania ich zastosowania zależy od stanu faktycznego sprawy ustalonego w związku ze zmianą stanowiska mianowanego pracownika urzędu państwowego, będącego jednocześnie pracownikiem zatrudnionym w ramach administracji skarbowej.

Zdaniem pełnomocnika skarżącej, wyjaśnienia wymaga inne istotne zagadnienie, dotyczące poprawności stosowania dotychczasowej i utrwalonej w orzecnictwie oraz doktrynie interpretacji instytucji przeniesienia na inne stanowisko służ-

bowe naczelnika urzędu skarbowego na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 5 ust. 4 ustawy o urzędach i izbach skarbowych do sytuacji dotyczących przeniesienia na inne stanowisko w trybie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. W tym kontekście skarżąca zwróciła uwagę na istotne różnice pomiędzy charakterem prawnym i pozycją w strukturze urzędu oraz w strukturze administracji państwowej obu wymienionych stanowisk. Chodzi o odmienności, będące jednocześnie argumentami powoływanymi w dotychczasowej wykładni dotyczącej sytuacji prawnej naczelnika urzędu skarbowego, takie jak: centralna pozycja w strukturze urzędu, wykonywanie czynności pracodawcy, monizm obsady stanowiska, pełnienie funkcji organu administracji skarbowej. Wymienione cechy były dotychczas podnoszone jako uzasadnienie poglądu o tym, że odwołanie naczelnika urzędu wyczerpuje uzasadnione potrzeby urzędu w rozumieniu art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Powstaje pytanie, jak rozstrzygnąć to zagadnienie, gdy cechy te nie dotyczą stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Pełnomocnik skarżącej podniósł, że „na tle związku normatywnego art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych i art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z potrzebą wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, jest określenie kompetencji sądu do badania przyczyn odwołania ze stanowiska w związku z przeniesieniem w trybie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie chodzi przy tym tylko o ocenę zasadności tych czynności, ale - jak w niniejszej sprawie - o ustalenie obiektywnego istnienia okoliczności faktycznych wskazanych jako podstawy odwołania ze stanowiska przez podmioty do tego uprawnione. Zatem po pierwsze, problem nie odnosi się do czynności nieistniejących (jak np. brak uzasadnienia), ale do czynności dokonanych z powołaniem się na podstawy nieistniejące obiektywnie. W tym kontekście niezbędne jest również określenie, czy brak wymogu uzasadnienia decyzji o odwołaniu ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego oznacza jednoczesny brak kompetencji sądu orzekającego do badania zasadności tego odwołania, jeżeli zostały wskazane jego podstawy faktyczne, które są okolicznościami nieistniejącymi w obiektywnej rzeczywistości. Również w związku z poruszonym zagadnieniem rodzi

się wątpliwość w kwestii znaczenia wniosku o odwołanie oraz wpływu jego treści na zasadność i zakres samego odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw. Zarzucono w niej przede wszystkim naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych oraz art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

1. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych, dyrektor izby skarbowej powołuje i odwołuje zastępcę naczelnika urzędu skarbowego - na wniosek naczelnika urzędu skarbowego. Decyzja dyrektora izby skarbowej o odwołaniu zastępcy naczelnika urzędu skarbowego nie wymaga uzasadnienia. W każdym razie z dosłownego brzmienia art. 5 ust. 5 ustawy o urządach i izbach skarbowych nie wynika, aby odwołanie musiało być uzasadnione określonymi, prawnie doniosłymi przyczynami i aby dyrektor izby skarbowej musiał te przyczyny ujawniać w decyzji o odwołaniu. Powołanie powódki na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego stanowiło powierzenie jej funkcji kierowniczych w urzędzie państwowym jako mianowanemu urzędnikowi państwowemu. Nie ma żadnych gwarancji ustawowych, że określoną w akcie powołania funkcję kierowniczą urzędnik państwowy ma pełnić od chwili powołania do chwili zakończenia stosunku pracy (np. w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i przejściem na emeryturę). W stanie prawnym obowiązującym w czasie zaistniałych zdarzeń, Minister Finansów mógł w dowolnym czasie powołać mianowanego urzędnika na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego (powierzyć mu to stanowisko na czas nieokreślony) i w dowolnym czasie odwołać go z tego stanowiska. Podobnie dyrektor izby skarbowej mógł w dowolnym czasie powołać mianowanego urzędnika na stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego i odwołać go z tego stanowiska. Odwołanie ze stanowiska nie oznacza w takim wypadku rozwiązania stosunku pracy (wprost przeciwnie, stosunek pracy wynikający z mianowania trwa nadal) i utraty zatrudnienia. Oznacza tylko odjęcie inwestytury - pozbawienie możliwości kierowania urzędem, pozbawienie innych funkcji kierowniczych. W ramach swobody doboru kadry kierowniczej urzędu państwowego Minister Finansów w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego oraz dyrektor izby skarbowej w stosunku do zastępcy naczelnika

urzędu skarbowego mogą dowolnie odwoływać tych kierowników urzędów skarbowych, pod warunkiem że odwołanie to jest zgodne z prawem (nie narusza prawa). Po odwołaniu gwarantuje się odwołanemu naczelnikowi urzędu skarbowego oraz zastępcy naczelnika urzędu skarbowego nie tylko dalsze zatrudnienie (jako mianowanemu urzędnikowi służby cywilnej - por. art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), ale również odpowiednio wysokie wynagrodzenie.

Zgodnie z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych - jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególne potrzeby urzędu, urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. Pełnomocnik powódki przyjmuje błędne założenie, że w stosunku do powódki najpierw powinien być spełniony warunek z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych (a mianowicie: powinna zaistnieć konieczność przeniesienia urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko ze względu na szczególne potrzeby urzędu), a dopiero po spełnieniu tego warunku możliwe jest odwołanie urzędnika państwowego mianowanego ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego albo zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. Zależności takiej nie da się wyprowadzić z dosłownego brzmienia art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych w związku z art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Przeniesienie odwołanego zastępcy naczelnika urzędu skarbowego jako mianowanego urzędnika państwowego na inne stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia, jest w takiej sytuacji skutkiem (konsekwencją) odwołania go ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, a szczególną potrzebą urzędu państwowego, uzasadniająca takie przeniesienie, jest właśnie jego wcześniejsze odwołanie oraz okoliczność, że po odwołaniu nie może dłużej pełnić funkcji zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, a na zwolnione stanowisko zastępcy musi (powinna) być powołana inna osoba.

Zgodnie z art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, mającym zastosowanie do powódki ze względu na datę odwołania: „osoby odwołane z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej, które przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko były urzędnikami państwowymi mianowanymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16

września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, stają się pracownikami służby cywilnej i w stosunku do nich stosuje się odpowiednio art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.” Wynika stąd, że do ochrony interesów pracowniczych powódki po odwołaniu ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego należało stosować art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z art. 45 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, przepisów ustawy dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy nie stosuje się do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach szczególnych (ust. 1); osobie odwołanej z funkcji lub stanowiska, określonych w ust. 1, która przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko była urzędnikiem państwowym mianowanym, przysługuje prawo do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem, jeżeli osoba ta spełnia wymogi, o których mowa w art. 3 pkt 4 (ust. 2). Pełnomocnik powódki nie zarzucił naruszenia art. 45 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

2. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się konsekwentnie i jednolicie, że odwołanie przez Ministra Finansów naczelnika urzędu skarbowego (na podstawie art. 5 ust. 4b pkt 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych) nie wymaga uzasadnienia. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z 18 października 2007 r., III PK 45/07 (LEX nr 319027), z 8 kwietnia 2008 r., I PK 250/07 (OSNP 2009 nr 17-18, poz. 225), z 14 listopada 2008 r., III PK 34/08, (niepublikowany); podobnie traktuje się w orzecznictwie kwestię odwołania przez Ministra Finansów dyrektora izby skarbowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2007 r., I PK 18/08, OSNP 2008 nr 15-16, poz. 221).

W orzeczeniach tych podkreślono, między innymi, że odwołanie naczelnika urzędu skarbowego ze stanowiska uzasadnia przeniesienie go na inne stanowisko „ze względu na szczególne potrzeby urzędu” (na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Odwołanie z tego stanowiska nie wymaga uzasadnienia (art. 5 ust. 4b pkt 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych), jednakże nie może być dyskryminujące (art. 32 ust. 2 Konstytucji, art. 11³ oraz art. 18^{3a} i nast. k.p.). Sąd Najwyższy przyjmuje zatem, że odwołanie naczelnika urzędu skarbowego podlega ocenie sądu pracy nie z punktu widzenia jego zasadności (w takim rozumieniu, w jakim uzasadnione powinno być wypowiedzenie stosunku pracy - art. 45 § 1

k.p.), a jedynie pod kątem jego zgodności z prawem (w tym w kontekście respektowania przez pracodawcę zakazu dyskryminacji w stosunkach pracy).

W rozpoznawanej sprawie nie chodzi jednak o naczelnika urzędu skarbowego, tylko o zastępcę naczelnika urzędu skarbowego. Pełnomocnik powódki twierdzi w skardze kasacyjnej, że ma to znaczenie dla oceny sytuacji prawnej powódki, sugerując, że w stosunku do zastępcy naczelnika urzędu skarbowego odwołanie z zajmowanego stanowiska powinno być uzasadnione w podwójnym znaczeniu tego słowa - po pierwsze, decyzja dyrektora izby skarbowej powinna być formalnie uzasadniona (podawać podlegające weryfikacji w postępowaniu przed sądem pracy powody odwołania), po drugie, podane przyczyny odwołania powinny być rzeczywiste, prawdziwe i prawnie doniosłe (czyli powinny uzasadniać odwołanie). W ocenie Sądu Najwyższego stanowisko powyższe nie jest trafne.

3. Odwołanie powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego nie było aktem zmierzającym do rozwiązania stosunku służbowego. Wyraźnie wskazuje na to podstawa prawna odwołania (art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych) oraz zawarte w kolejnym piśmie powierzenie powódce natychmiast po odwołaniu nowego stanowiska (na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych), czyli nowych warunków pracy i płacy. Instytucja zmiany treści stosunku służbowego przez odwołanie z dotychczasowego stanowiska (pełnionej funkcji) i przeniesienie w inne miejsce lub na inne stanowisko jest przedmiotem regulacji prawnej poszczególnych pragmatyk służbowych (w tym pragmatyk dotyczących urzędników państwowych oraz urzędników służby cywilnej), przy czym zasady te nie są ukształtowane jednolicie. Odwołanie z dotychczasowego stanowiska (pełnionej funkcji) bez rozwiązywania stosunku pracy (na ogół wynikającego z mianowania) stanowi cechę charakterystyczną stosunków służbowych w administracji jako wyraz szczególnej podległości służbowej pracownika (urzędnika), idącej dalej niż podporządkowanie pracownika w umownych stosunkach pracy. O ile w umownych stosunkach pracy zmiana istotnego elementu umowy o pracę, jakim jest zajmowane stanowisko, miejsce pracy i wynagrodzenie za pracę, może zostać przeprowadzona jedynie w drodze tzw. wypowiedzenia zmieniającego, uregulowanego art. 42 k.p., o tyle w stosunkach służbowych zmiany takie dokonywane są z reguły w drodze jednostronnego aktu pracodawcy, względnie organu nadrzędnego nad pracodawcą, upoważnionego ustawą do dokonania tej czynności. Ponieważ kwestie te są regulowane

pragmatykami, nie znajdują w tym zakresie zastosowania przepisy Kodeksu pracy, w tym art. 42 w związku z art. 45 k.p.

Zezwalając na zmianę warunków pracy urzędnika mianowanego, dotyczących zajmowanego stanowiska (pełnionej funkcji), a nawet miejsca pracy, w uproszczonym - w porównaniu do umownych stosunków pracy - trybie, ustawodawca przewidział w pragmatykach służbowych określone gwarancje, przede wszystkim płacowe dla przenoszonych pracowników. Gwarancje takie przewiduje również ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 10. Zgodnie z art. 10 ust. 1b tej ustawy, jeżeli jest to konieczne ze względu na szczególne potrzeby urzędu, urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko, odpowiadające kwalifikacjom urzędnika i równorzędne pod względem wynagrodzenia. Jest to przepis minimalizujący skutki odwołania urzędnika mianowanego z zajmowanego wcześniej stanowiska kierowniczego w administracji państwowej.

4. Stan faktyczny rozpoznawanej sprawy - w odniesieniu do zasadniczych kwestii - nie był między stronami sporny. Pismem z 8 maja 2007 r., doręczonym powódce 16 maja 2007 r., dyrektor Izby Skarbowej w P. odwołał ją z dniem 14 maja 2007 r. ze stanowiska zastępcy naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w K., powołując jako podstawę prawną tej czynności art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, a pismem doręczonym powódce 21 maja 2007 r. - z powołaniem się na art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - naczelnik [...] Urzędu Skarbowego w K. powierzył powódce od dnia 15 maja 2007 r. stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od podmiotów gospodarczych. Rozdzielenie tych dwóch czynności z zakresu prawa pracy (odwołania powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego i powierzenie jej stanowiska starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od podmiotów gospodarczych) było zgodne z trybem postępowania opisanym szczegółowo w wyroku Sądu Najwyższego z 6 września 2005 r., I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 204.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że powódka była pracownikiem [...] Urzędu Skarbowego w K., a nie Izby Skarbowej w P. Kompetencja dyrektora izby skarbowej do dokonywania niektórych czynności z zakresu prawa pracy, kształtujących treść stosunku pracy powódki (w szczególności do odwołania ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego), wynikała z art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach

skarbowych. W zakresie stosunków służbowych w administracji powierzenie dokonywania niektórych czynności z zakresu prawa pracy organowi znajdującemu się na zewnątrz pracodawcy nie jest zjawiskiem odosobnionym (por. np. w odniesieniu do okręgowych inspektorów pracy uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 listopada 1992 r., I PZP 59/92, OSNCP 1993 nr 4, poz. 49, w stosunku do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy wyrok z 19 grudnia 1997 r., I PKN 448/97, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 649, w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego uchwałę z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563).

5. Sporna w sprawie była natomiast ocena prawna aktu odwołania przez dyrektora izby skarbowej mianowanego urzędnika państwowego, zajmującego stanowisko zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. W szczególności rozbieżność poglądów stron dotyczyła tego, czy odwołanie takie podlegało ograniczeniom, w szczególności wymaganiu, aby odwołanie (na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych) miało uzasadnioną potrzebami urzędu przyczynę dotyczącą konieczności przeniesienia urzędnika mianowanego na inne stanowisko (art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych), jak wywodzi skarżąca w skardze kasacyjnej, czy też odwołanie było formą sprawowania przez dyrektora izby skarbowej kontroli w stosunku do zastępcy naczelnika urzędu skarbowego i egzekwowania podległości, jak przyjął Sąd Okręgowy.

Rozstrzygnięcie tego sporu wymaga podkreślenia specyfiki zatrudnienia w administracji państwowej w ramach stosunków służbowych. W stosunkach tych niektórych istotnych czynności w zakresie stosunku pracy (stosunku służbowego) dokonuje podmiot (organ) usytuowany poza pracodawcą zatrudniającym pracownika. Dotyczyć to może samego aktu nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego, jak i innych elementów zatrudnienia. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku służbowego urzędnika państwowego następuje w drodze aktu mianowania, na ogół przez podmiot stojący poza pracodawcą, którym dla urzędnika jest odpowiedni urząd. Pracodawcą powódki jako zastępcy naczelnika urzędu skarbowego był ten urząd skarbowy, jednak niektórych czynności z zakresu prawa pracy (z zakresu stosunku służbowego) dokonywał wobec niej dyrektor izby skarbowej. Przepisy prawa mogą ustanawiać szczególną podległość urzędników państwowych podmiotom stojącym poza zatrudniającym ich urzędem jako pracodawcą. Taką szczególną podległość zastępcy naczelnika urzędu skarbowego dyrektorowi izby skarbowej przewiduje ustawa z 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (w art. 5 ust. 5). Zgodnie z art. 5

ust. 8 tej ustawy, izba skarbową jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego.

Akty powołania i odwołania nie są aktami nawiązania i rozwiązania stosunku pracy (służbowego). W uchwale z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do powołania i odwołania naczelnika urzędu skarbowego na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o urzędach i izbach skarbowych nie mają zastosowania art. 68 i 70 k.p. Sąd Najwyższy podkreślił, że powoływanie i odwoływanie naczelników urzędów skarbowych to element ich podległości i metoda sprawowania nad nimi kontroli, a nie określenie podstawy nawiązania stosunku pracy. Analogiczny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z 6 września 2005 r., I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 2004. To samo - ze względu na podobieństwo konstrukcji z art. 5 ust. 4 i art. 5 ust. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych - można odnieść do dyrektora i wicedyrektora izby skarbowej, a także do zastępcy naczelnika urzędu skarbowego. Wymienione czynności mają inny charakter niż nawiązanie (rozwiązanie) stosunku pracy (służbowego). Akty powołania i odwołania ze stanowiska służą innym celom. Celem tym jest zwłaszcza dobór kadr z punktu widzenia zadań wynikających dla Ministra Finansów z przepisów prawa publicznego (finansowego) oraz realizacji zadań wyznaczonych przez Ministra podległym służbom. Dyrektorzy i naczelnicy wymienionych urzędów, jako organy administracji rządowej niezespólonej, realizują wyznaczone im zadania w ramach istniejącego stosunku służbowego. Wicedyrektorzy izb skarbowych i zastępcy naczelników urzędów skarbowych również pozostają w stosunku podporządkowania charakterystycznego dla stosunków służbowych. Ich odwołanie służy właściwemu doborowi kadr, a decydujące znaczenie przy tym doborze mają wiedza niezbędna do wykonywania zadań na określonych stanowiskach, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze (art. 5 ust. 5b ustawy o urzędach i izbach skarbowych).

Przepisy ustawy o urzędach i izbach skarbowych nie przewidują katalogu przyczyn uzasadniających odwołanie przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego albo przez dyrektora izby skarbowej ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, nie wymagają również wskazania konkretnych przyczyn (powodów) odwołania. Nie ma podstaw do stosowania w tym przypadku art. 30 § 4 k.p. albo art. 45 § 1 k.p. Odwołanie w trybie art. 5 ust. 5 powołanej ustawy nie podlega zatem ocenie z punktu widzenia jego zasadności, w szczególności z punktu widzenia spełnienia przesłanki z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzęd-

dów państwowych w postaci istnienia uzasadnionych potrzeb urzędu. Twierdząc, że odwołanie powinno być uzasadnione istnieniem prawnie doniosłej przyczyny, pełnomocnik powódki powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2005 r., I PK 52/05, OSNP 2006 nr 13-14, poz. 2004. Odwołanie się do tego orzeczenia dla uzasadnienia stanowiska, że odwołanie zastępcy naczelnika urzędu skarbowego powinno być uzasadnione prawnie doniosłą przyczyną, nie jest trafne. W sprawie będącej przedmiotem powołanego orzeczenia chodziło przede wszystkim o zaniechanie nowego naczelnika urzędu skarbowego dokonania czynności wyznaczenia nowego stanowiska poprzedniemu naczelnikowi urzędu odwołanemu przez Ministra Finansów. Z samej tezy tego wyroku - zgodnie z którą odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa stanowi podstawę odwołania mianowanego urzędnika państwowego przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego (art. 5 ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, Dz.U. Nr 106, poz. 489 ze zm. w związku z art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.) i niezwłocznego przeniesienia go na inne miejsce służbowe przez pracodawcę (art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), choćby odmowa wydania poświadczenia nie była decyzją ostateczną - nie można wyprowadzać wniosku, że odwołanie naczelnika urzędu skarbowego (podobnie jego zastępcy) powinno być w każdej sytuacji uzasadnione prawnie doniosłą przyczyną. W sprawie tej Sąd Najwyższy podkreślił, że czynność Ministra Finansów w postaci odwołania naczelnika urzędu skarbowego nie miała na celu definitywnego rozwiązania stosunku służbowego, jednocześnie Minister Finansów nie był uprawniony do przeniesienia odwołanego ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego (urzędnika państwowego) na inne miejsce służbowe, gdyż przeniesienia na inne stanowisko powinien być dokonać nowo powołany naczelnik urzędu skarbowego. Sama odmowa wydania odwołanemu naczelnikowi urzędu skarbowego poświadczenia bezpieczeństwa stanowiła wprawdzie dla Ministra podstawę jego odwołania, jednak okoliczność ta nie stanowiła przesłanki ważności (skuteczności) aktu odwołania. Inaczej mówiąc, samo uzasadnienie (przyczyna) odwołania nie było prawnie doniosłe.

6. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, odwołanie ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego nie musi być uzasadnione prawnie doniosłą przyczyną, a badanie jego zasadności uchyla się

spod kontroli sądu pracy. Ponadto, odwołanie ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego może stanowić przyczynę powodującą konieczność przeniesienia odwołanego urzędnika na inne stanowisko ze względu na szczególne potrzeby urzędu. Z tych przyczyn nieuzasadniony jest kasacyjny zarzut, że Sąd Okręgowy naruszył art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że istniały okoliczności uzasadniające przeniesienie powódki na inne stanowisko służbowe, ponieważ przekształcenie treści stosunku pracy powódki nastąpiło bezpodstawnie wobec nieistnienia szczególnych potrzeb urzędu, a tym samym w sytuacji braku podstaw faktycznych dla zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Wbrew zarzutom skarżącej, odwołanie powódki ze stanowiska zastępcy naczelnika urzędu skarbowego stanowiło szczególną potrzebę urzędu, uzasadniającą przeniesienie jej na inne stanowisko, odpowiadające jej kwalifikacjom i równorzędne pod względem wynagrodzenia.

Ponieważ zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieuzasadnione, Sąd Najwyższy oddalił skargę na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

=====