

Wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r.

I PK 250/07

Odwołanie ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego w trybie art. 5 ust. 4b 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 podlega ocenie z punktu widzenia uzasadnionych potrzeb urzędu, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 kwietnia 2008 r. sprawy z powództwa Marii K. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w N.S. o ustalenie nieważności odwołania, ustalenia nieważności decyzji o przeniesieniu na inne stanowisko albo o zobowiązanie pozwanego do mianowania na stanowisko kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu z dnia 17 maja 2007 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Nowym Sączu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 17 października 2006 roku Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu w sprawie z powództwa Marii K. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w N.S. o ustalenie nieważności odwołania ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S., ustalenie nieważności decyzji o przeniesieniu na inne stanowisko albo o zobowiązanie pozwanego do mianowania na stanowisko kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych, oddalił powództwo.

Powyższe orzeczenie zapadło na tle następujących ustaleń faktycznych. Powódka Maria K. jest zatrudniona w Urzędzie Skarbowym w N.S. od kwietnia 1987 r. Dnia 1 października 1991 r. powódka została mianowana na stanowisko kierownika referatu podatku obrotowego i dochodowego od osób fizycznych, który wskutek reorganizacji w 1996 r. przekształcił się w dział podatku dochodowego od osób fizycznych. W dniu 1 lutego 1999 r. została powołana na stanowisko zastępcy naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. Z dniem 1 lipca 2002 r. otrzymała akt powołania na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. Z dniem 26 kwietnia 2006 r. powódka została odwołana ze stanowiska.

W ocenie Sądu pierwszej instancji stosunek pracy powódki został nawiązany na podstawie mianowania zgodnie z art. 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Natomiast zgodnie z art. 137 ustawy o służbie cywilnej stosunki pracy nawiązane w urzędach, o których mowa w art. 2, przed dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, pozostają w mocy nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2010 r., chyba że wcześniej w sposób określony w tej ustawie zostały przekształcone, rozwiązane lub wygasły. Zdaniem Sądu Rejonowego powódka jest zatem nadal mianowanym urzędnikiem państwowym. W związku z tym z art. 138 ustawy o służbie cywilnej wynika, że do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych stosuje się art. 10 ust. 1a, 1b, 5, art. 13-16 oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy, tj. przepisy dotyczące ochrony stosunków pracy. Zdaniem Sądu pierwszej instancji w niniejszym stanie faktycznym nie mamy jednakże do czynienia z rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania, a jedynie z odwołaniem z funkcji na podstawie art. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych w ramach istniejącego stosunku pracy. Z art. 5 wynika, że organem właściwym do powołania lub odwołania naczelnika urzędu skarbowego jest Minister Finansów. Jednocześnie brak jest jakichkolwiek przepisów statuujących kontrolę sądową suwerennie podjętych przez Ministra Finansów decyzji. Akt odwołania stanowi decyzję administracyjną, która nie podlega kontroli sądu powszechnego. W świetle powyższego, w ocenie Sądu Rejonowego żądanie ustalenia nieważności aktu odwołania przez Sąd powszechny nie ma umocowania w ustawie i należało je oddalić.

W kwestii ustalenia dla powódki przez pracodawcę nowych warunków pracy i płacy Sąd Rejonowy stwierdził, że takie warunki pracodawca zaproponował powódce

w piśmie z 16 maja 2006 r. Ustalono dla powódki stanowisko starszego komisarza skarbowego, które to stanowisko odpowiada kwalifikacjom powódki jako mianowanego urzędnika służby cywilnej. Powódce stanowisko starszego komisarza skarbowego zostało powierzono na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, dyrektor generalny urzędu może w każdym czasie przenieść urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie zachodziły jednak żadne szczególne potrzeby urzędu, gdyż zmiana na stanowisku naczelnika urzędu to sytuacja typowa, związana z funkcjonowaniem urzędu. Sąd zgodził się z częścią argumentacji powódki dotyczącą niezgodnego z prawem powierzenia jej stanowiska starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego poprzez zastosowanie przepisu, który nie dotyczył tej sytuacji.

Sąd Rejonowy wskazał również, iż nie można nakazać Urzędowi Skarbowemu w N.S. aby mianował powódkę na stanowisko kierownika działu podatku dochodowego, gdyż powódka akt mianowania na urzędnika służby cywilnej przez Szefa Służby Cywilnej już posiada. Sąd pierwszej instancji dodał także, że czynność pracodawcy powierzenia stanowiska służbowego nie jest zbieżna z tzw. wypowiedzeniem zmieniającym. Wskazano nadto, iż po odwołaniu powódki przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. pracodawca nie może podjąć próby zmiany stanowiska bo zmiana już nastąpiła. Nie ma uregulowanego prawnie okresu „wypowiedzenia” gdyż odwołanie ma skutek natychmiastowy. Kontrola tych czynności przez Sąd jest prawnie i faktycznie niemożliwa. Wskazując na powyżej przedstawione wywody, Sąd Rejonowy stwierdził, iż powódka nie ma roszczenia o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach.

Od niniejszego orzeczenia apelację wniosła powódka zaskarżając wyrok w całości. Powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi: naruszenie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, poprzez nieuwzględnienie faktu, iż z dniem 1 października 2003 r., a więc w momencie pełnienia funkcji naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. w wyniku otrzymania wydanego przez Szefa Służby Cywilnej aktu mianowania, jej stosunek pracy przekształcił się w stosunek pracy na podstawie mianowania; naruszenie art. 50 ust. 1 oraz art. 50 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, poprzez uznanie dopuszczalności przeniesienia powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego

na stanowisko starszego komisarza skarbowego, pomimo braku przesłanek niezbędnych do dokonania takiego przeniesienia, w szczególności pomimo braku wykazania przez pozwanego „uzasadnionych potrzeb urzędu” oraz z naruszeniem dyrektywy „uwzględnienia przygotowania zawodowego”, a także poprzez uznanie dopuszczalności przeniesienia na inne stanowisko w trybie art. 50 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej naczelnika Urzędu Skarbowego, będącego „dyrektorem generalnym” tego urzędu; naruszenie art. 7 i art. 32 Konstytucji RP, art. 18^{3a} i nast. Kodeksu pracy oraz art. 1 i przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej w związku z art. 5 ustawy o urządach i izbach skarbowych, poprzez uznanie, iż odwołanie powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego oraz przeniesienie na niższe stanowisko nie stanowi zmiany treści jej stosunku pracy, która to zmiana może być dokonywana wyłącznie w przypadkach i w trybach określonych w przepisach rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej, poprzez uznanie, iż odwołanie naczelnika Urzędu Skarbowego będącego mianowanym urzędnikiem służby cywilnej, jest czynnością *stricte* „uznaniową”, którą Minister Finansów - będący organem o charakterze politycznym - może w każdej chwili pozbawić mianowanego urzędnika służby cywilnej posiadanego statusu pracowniczego bez żadnego uzasadnienia; naruszenie art. 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, poprzez uznanie, iż zmiana stosunku pracy mianowanego urzędnika służby cywilnej, poprzez jego przeniesienie ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego na stanowisko starszego komisarza skarbowego, nie podlega kontroli sądu pracy oraz nie uprawnia zdegradowanego urzędnika służby cywilnej do jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu; naruszenie art. 56 § 1 k.p. względnie art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 42 § 1 k.p., poprzez uznanie, iż mianowany urzędnik służby cywilnej, który w trybie natychmiastowym bez jakiegokolwiek usprawiedliwionej przyczyny został zdegradowany na stanowisko nieodpowiadające jego przygotowaniu zawodowemu, nie ma roszczenia o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach, względnie naruszenie art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 300 k.p., poprzez uznanie, iż sprzeczne z ustawą oraz z zasadami współżycia społecznego czynności prawne, tj. akt odwołania powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego oraz przeniesienia na stanowisko starszego komisarza skarbowego, nie zasługują na stwierdzenie ich nieważności. W przypadku nieuwzględnienia zasadności wyżej wymienionych zarzutów z ostrożności procesowej powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 138 ust. 2 ustawy z

dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej względnie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 138 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, poprzez uznanie, iż nie ma podstaw do przeniesienia powódki na stanowisko równorzędne ze stanowiskiem, które zajmowała przed powołaniem jej najpierw na stanowisko zastępcy naczelnika, a potem na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego, a więc zajmowanym przez nią do dnia 31 stycznia 1999 roku stanowiskiem kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych, za „równorzędnym wynagrodzeniem”.

Wskazując na powyższe zarzuty oraz fakt, iż okoliczności faktyczne sprawy pozostają bezsporne strona powodowa wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez uwzględnienie powództwa, tj.: przywrócenie jej do pracy na stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S., względnie o ustalenie nieważności odwołania jej ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. z dnia 21 kwietnia 2006 r., dokonanego przez sekretarza stanu Ministerstwa Finansów, ustalenie nieważności decyzji o przeniesieniu powódki z dotychczas zajmowanego stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego na stanowisko starszego komisarza skarbowego w dziale podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z dnia 16 maja 2006 r. wydaną przez pełniącą obowiązki naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S.; nakazanie pozwanemu niezwłocznego dopuszczenia powódki do pracy na stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S., oraz ustalenie, że od dnia odwołania ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego powódce przysługuje niezmiennie wynagrodzenie zasadnicze w wysokości otrzymywanej przed otrzymaniem aktu odwołania, tj. w kwocie 7.484,89 zł, powiększone o należne dodatki, obliczane na podstawie wynagrodzenia zasadniczego.

W przypadku ustalenia, że powyższe żądania nie znajdują podstawy prawnej powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zobowiązanie pozwanego do niezwłocznego przeniesienia jej na stanowisko równorzędne ze stanowiskiem zajmowanym przed otrzymaniem powołania na stanowisko zastępcy naczelnika, a następnie na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego - tj. na stanowisko równorzędne z zajmowanym przez nią do dnia 31 stycznia 1999 r. stanowiskiem kierownika działu podatku dochodowego od osób fizycznych, za wynagrodzeniem „równorzędnym” otrzymywanemu na stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego. W uzasadnieniu apelacji powódka wskazała, iż art. 50 ustawy o służbie cywilnej wymaga, aby przeniesienie urzędnika służby cywilnej następowało wyłącznie w sytuacji zaist-

nienia „uzasadnionych potrzeb urzędu”, zaś w toku postępowania pozwany nie wykazał w żaden sposób, jakie to były potrzeby, prezentując stanowisko, iż przeniesienie powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego na stanowisko starszego komisarza skarbowego dokonane zostało na podstawie swobodnego uznania Ministra Finansów. Sąd Rejonowy uznał takie przeniesienie za dopuszczalne, nie wskazując jednak dla jego dokonania właściwej i prawidłowej podstawy prawnej. Zdaniem powódki Sąd Rejonowy bezzasadnie przyjął, iż nie doszło do rozwiązania ani do nawiązania stosunku pracy w wyniku odwołania, teza taka pozostaje zaś, w ocenie powódki, w sprzeczności z przepisami rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej. Apelująca nie zgodziła się również z tezą, iż przedmiotem powództwa było zaskarżenie aktu administracyjnego, który nie podlega kontroli sądu powszechnego. Jej zdaniem czynność odwołania czy też powołania naczelnika Urzędu Skarbowego przez Ministra Finansów jest czynnością z zakresu prawa pracy, powodująca zmianę stosunku pracy i od 1 lipca 1999 r. do czynności tej należy stosować art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przewidujący drogę postępowania cywilnego przed sądem pracy w sprawach dotyczących sporów o roszczenia ze stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana - Urząd Skarbowy w N.S. - wniosła o oddalenie apelacji powódki w całości. W uzasadnieniu wskazano, iż odwołanie jest aktem uznaniowym Ministra Finansów, a pracownik nie może domagać się w drodze sądowej przywrócenia na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego.

Wyrokiem z 17 maja 2007 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że przywrócił powódkę do pracy na poprzednio zajmowanym stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S. Sąd podkreślił w uzasadnieniu, że stosunek pracy powódki z mianowania powstał na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych na długo przed wejściem w życie przepisów ustawy o służbie cywilnej. Jej sytuację pracowniczą regulowały zatem, aż do chwili wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zmieniło się to z dniem 1 lipca 1999 r. Przejściowy status pracowniczy osób, których stosunek pracy z mianowania powstał w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zatrudnionych w urzędach, o których stanowi art. 2 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. (w tym również mianowanych urzędników państwowych zatrudnionych w urzędach skarbowych), regulowały - po wejściu w życie przepisów ustawy o służbie cywilnej - art. 136

i 137 tej ustawy. Zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, z dniem jej wejścia w życie wszyscy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w art. 2 tej ustawy (czyli na stanowiskach urzędniczych w urzędach wymienionych w tym przepisie) stają się z mocy prawa pracownikami służby cywilnej, z zastrzeżeniem art. 137. Nawiązanie do art. 137 wskazuje na to, że przepis art. 136 ust. 1 dotyczy wszystkich pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych określonych w art. 2, obejmując również osoby zatrudnione na podstawie mianowania dokonanego w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Urzędnicy państwowi mianowani pod rządami ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie zostali, co prawda, wymienieni w art. 3 ustawy o służbie cywilnej, ale tylko ze względu na to, że ich status prawny jest przejściowy. Zgodnie z art. 137 tej ustawy, ich stosunki pracy z mianowania pozostają w mocy do 31 grudnia 2010 r., a po upływie tego okresu przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba że wcześniej dojdzie do ich mianowania na zasadach określonych w ustawie o służbie cywilnej. W okresie przejściowym - o którym stanowi art. 137 ustawy - do tej kategorii pracowników będą miały zastosowanie tylko te przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, które zostały wyraźnie wymienione w art. 138 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Przepis ten przewiduje, że do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych stosuje się jej art. 10 ust. 1a, 1b i 5 (regulujący przeniesienie na inne stanowisko służbowe), art. 13-16 (regulujące rozwiązanie stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, bez wypowiedzenia i za porozumieniem stron) oraz art. 27 ust. 3 (regulujący uprawnienia emerytalne). W pozostałym zakresie do statusu pracowniczego tych osób w okresie przejściowym mają zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej.

Konsekwencją mianowania powódki na urzędnika służby cywilnej było to, iż przestała ona być pracownikiem służby cywilnej korzystającym w okresie przejściowym z niektórych elementów statusu osoby mianowanej na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, o jakich mowa w art. 137 i 138 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej.

W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy błędnie przyjął, iż powódka jest nadal mianowanym urzędnikiem państwowym. Skutkiem przekształcenia w dniu 1 października 2003 r. stosunku pracy powódki było to, iż nie ma do niej zastosowania art. 138 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej w brzmieniu sprzed 27

października 2006 r. Ochrona przewidziana przez art. 138 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, z dniem mianowania powódki na urzędnika służby cywilnej, stała się zbędna, gdyż urzędnik służby cywilnej również korzysta z przywileju stabilizacji zatrudnienia, a przesłanki zmiany lub rozwiązania stosunku pracy na gruncie ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach urzędów państwowych są podobne. W efekcie bezprzedmiotowe są rozważania Sądu Rejonowego poczynione w oparciu o art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W świetle powyższego za zasadny należy uznać pierwszy zarzut apelacji.

Za trafny należy uznać również zarzut naruszenia art. 50 ust. 1 oraz art. 50 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. W sprawie przyjąć należało, iż Minister Finansów mógł odwołać powódkę ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S., a - zdaniem Sądu - odwołanie to - oparte na treści art. 5 ust. 4 i 4b ustawy o urzędach i izbach skarbowych - było formalnie zgodne z prawem, było jednakże nieuzasadnione. Do powódki, jako urzędnika służby cywilnej, powinien być zastosowany art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Stosownie do treści tego przepisu, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, dyrektor generalny urzędu może w każdym czasie przenieść urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. Sąd Okręgowy podkreślił, że potrzeba urzędu, traktowana jako podstawa przeniesienia urzędnika na inne stanowisko, musi być konkretna i uzasadniona wyjątkowym stanem faktycznym. W przedmiotowej sprawie nie zachodziły zaś żadne przesłanki stanowiące uzasadnioną przyczynę odwołania. Urząd Skarbowy nie wykazał, by zachodziły szczególne potrzeby urzędu uzasadniające odwołanie.

Sąd Okręgowy nie zgodził się również z Sądem pierwszej instancji w zakresie, w jakim stwierdził on, iż odwołanie powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego oraz przeniesienie na niższe stanowisko nie stanowi zmiany stosunku pracy. W przypadku pracowników służby cywilnej przeniesienie pracownika na inne stanowisko jest bezpośrednio związane ze zmianą stosunku pracy i należy je zakwalifikować jako „zmianę istniejącego stosunku pracy”. W świetle powyższego ewentualna zmiana „warunków pracy i płacy” powódki mogłaby nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r.

W sumie Sąd Okręgowy ocenił, że odwołanie powódki ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego i przeniesienie jej na stanowisko starszego komisarza

skarbowego było nieuzasadnione, w związku z czym przywrócił Marię K. na poprzednie warunki pracy i płacy, tj. na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w N.S.

Pozwany zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną, domagając się jego uchylenia w całości i orzeczenia co do istoty poprzez oddalenie powództwa i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania, ewentualnie o uchyleniu zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu w całości i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach sądowych.

Skarżący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 50 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej polegające na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji stanowiska, iż przy odwołaniu powódki - urzędnika służby cywilnej przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego przepis ten powinien mieć zastosowanie. Zdaniem skarżącego powołany przepis z uwagi na status powódki - urzędnika służby cywilnej - powinien być zastosowany (i był zastosowany) przez pozwanego urząd skarbowy dopiero po odwołaniu powódki ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego przez Ministra Finansów, oraz błędną wykładnię art. 5 ust. 4 i ust. 4b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, polegającą na przyjęciu przez Sąd stanowiska, iż odwołanie powódki przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego powinno być nie tylko formalnie zgodne z prawem, lecz także odwołanie takie powinno być uzasadnione, a pozwanego urząd skarbowy nie wykazał by zachodziły szczególne potrzeby urzędu uzasadniające odwołanie, podczas, gdy w powołanym przepisie tego rodzaju warunek „aby odwołanie naczelnika urzędu skarbowego było uzasadnione” nie został w ogóle przewidziany.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Okoliczności faktyczne sprawy nie są sporne. Sporna jest natomiast prawna ocena aktu odwołania przez Ministra Finansów mianowanego pracownika służby cywilnej, zajmującego stanowisko naczelnika urzędu skarbowego. W szczególności rozbieżność stanowisk dotyczy tego, czy odwołanie takie podlega ograniczeniom, o których mowa w art. 50 ustawy o służbie cywilnej, tj. wymaganiu, że dla odwołania - jak przyjął Sąd Okręgowy - musi istnieć uzasadniona potrzebami urzędu przyczyna,

czy też - jak wywodzi strona skarżąca - przepis ten nie ma zastosowania, a odwołanie jest formą sprawowania przez Ministra Finansów kontroli w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego i egzekwowania podległości.

Na wstępie wymaga podkreślenia specyfika zatrudnienia w administracji państwowej w ramach stosunków służbowych. W związku z rozpoznawaną sprawą wymaga zwłaszcza podkreślenia, że w stosunkach tych niektórych istotnych czynności w zakresie stosunku pracy (stosunku służbowego) dokonuje podmiot stojący poza zakładem pracy zatrudniającym pracownika (pracodawcą). Dotyczyć to może samego aktu nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego, jak też innych elementów zatrudnienia. Nawiązanie i rozwiązanie stosunku służbowego pracowników służby cywilnej następuje w drodze aktu mianowania przez Szefa Służby Cywilnej, tj. podmiot stojący poza pracodawcą, którym dla pracownika służby cywilnej jest odpowiedni urząd. Pracodawcą powódki jako naczelnika urzędu skarbowego był ten Urząd Skarbowy a nie Minister Finansów. Przepisy prawa mogą również ustanawiać szczególną podległość pracowników służby cywilnej podmiotom stojącym poza zatrudniającym ich zakładem pracy. Taką szczególną podległość Ministrowi Finansów w stosunku do dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych ustanowiła ustawa z 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych. Zgodnie z art. 5 tej ustawy ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy administracji rządowej niezespalonej. W myśl ustępów 4 i 4b tego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych powołuje spośród kandydatów wyłonionych w konkursie dyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego. Minister ten odwołuje również dyrektora izby skarbowej, wicedyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego - na wniosek dyrektora izby skarbowej. Akty powołania i odwołania nie są aktami nawiązania i rozwiązania stosunku pracy (służbowego). W orzeczeniu 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).

Należy się zgodzić, że 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 oraz realizacji zadań wyznaczonych przez Ministra podległym służbom. Dyrektorzy wymienionych urzędów, jako organy administracji rządowej niezespolonej realizują wyznaczone im zadania w ramach istniejącego stosunku służbowego. Niewątpliwie ogranicza to zakres ich podporządkowania wynikającego ze stosunku służbowego w stosunku do Szefa Służby Cywilnej, którego kompetencje nie mogą sięgać do sfer zastrzeżonych ustawowo dla Ministra Finansów. Należą do nich między innymi powołanie i odwołanie naczelnika urzędu skarbowego, które zostały uregulowane w ustawie o urzędach i izbach skarbowych. Jest to uregulowanie wyczerpujące. Wynika stąd, że w zakresie zajmowanych stanowisk dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego, nie znajduje zastosowania art. 50 ustawy o służbie cywilnej, przewidujący możliwość przeniesienia urzędnika służby cywilnej ze względu na potrzeby urzędu na inne stanowisko w urzędzie. Z samego brzmienia art. 50 ustawy o służbie cywilnej wynika zresztą jego inny zakres zastosowania. Przepis odwołuje się do potrzeb urzędu jako placówki zatrudnienia, tymczasem, jak już wskazano, art. 5 ustawy o urzędach i izbach skarbowych w związku z powołaniem na stanowisko, co odnosi się również do pełnienia funkcji - do kwalifikacji i predyspozycji osób (ustęp 5d, pkt 3), obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego (ustęp 5e).

Przepisy ustawy o urzędach i izbach skarbowych nie przewidują katalogu przyczyn uzasadniających odwołanie przez Ministra Finansów ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, nie wymagają również wskazania konkretnych przyczyn (powodów) odwołania. Odwołanie w trybie art. 5 ust. 4b powołanej ustawy nie podlega zatem ocenie z punktu widzenia jego zasadności, w szczególności z punktu widzenia spełnienia przesłanki art. 50 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w postaci istnienia uzasadnionych potrzeb urzędu. Sąd Okręgowy, na uzasadnienie swojego stanowiska, że odwołanie powinno być uzasadnione istnieniem prawnie doniosłej przyczyny, wskazał na wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2005 r. (powołany powyżej). Odwołanie się do tego orzeczenia dla uzasadnienia stanowiska, że odwołanie powinno być uzasadnione prawnie doniosłą przyczyną, nie jest trafne. W sprawie będącej przedmiotem powołanego orzeczenia chodziło o zaniechanie nowego naczeln-

nika urzędu skarbowego dokonania czynności wyznaczenia nowego stanowiska odwołanemu przez Ministra Finansów naczelnikowi urzędu. Sąd Najwyższy podkreślił, że czynność Ministra Finansów w postaci odwołania nie miała na celu definitywnego rozwiązania stosunku służbowego, Minister Finansów nie był uprawniony do przeniesienia odwołanego ze stanowiska urzędnika na inne miejsce służbowe. Odmowa wydania odwołanemu poświadczenia bezpieczeństwa stanowiła wprawdzie dla Ministra podstawę odwołania naczelnika urzędu skarbowego, jednak nie stanowiło to przesłanki ważności (skuteczności) aktu odwołania.

Z przytoczonych względów należało uznać, iż skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy, co uzasadnia po myśli art. 398¹⁵ k.p.c. uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Nowym Sączu do ponownego rozpoznania.

=====