

Wyrok z dnia 6 września 2005 r.

I PK 52/05

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 nie była decyzją ostateczną.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Zbigniew Hajn.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 września 2005 r. sprawy z powództwa Jolanty C. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w S., Ministrowi Finansów w Warszawie o uznanie odwołania ze stanowiska Naczelnika Urzędu Skarbowego w S. za bezskuteczne i przywrócenie do pracy na dotychczasowe stanowisko, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 5 października 2004 r. [...]

1. o d d a l i ł kasację;
2. zasądził od powódki Jolanty C. na rzecz pozwanego Urzędu Skarbowego w S. 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 w Skierniewicach wyrokiem z 28 maja 2004 r. [...] oddalił powództwo Jolanty C. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w S. i Ministrowi Finansów w Warszawie o uznanie za bezskuteczne odwołania powódki ze stanowiska

naczelnika Urzędu Skarbowego w S. i przywrócenie do pracy na dotychczasowym stanowisku.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka została mianowana naczelnikiem Urzędu Skarbowego w S. 30 marca 1983 r. Minister Finansów odwołał powódkę z dniem 22 marca 2004 r. z zajmowanego stanowiska, podając jako przyczynę odmowę wydania jej poświadczenia bezpieczeństwa przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i odsunięcie od informacji niejawnych. W uzasadnieniu odwołania podano, że posiadanie dopuszczenia do informacji niejawnych jest jednym z podstawowych warunków prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych przez naczelnika urzędu skarbowego. Odwołanie ze stanowiska naczelnika jest podyktowane szczególną potrzebą urzędu, związaną z zapewnieniem ciągłości jego pracy w wyniku obsadzenia stanowiska naczelnika przez osobę posiadającą poświadczenie bezpieczeństwa. Jako podstawę prawną odwołania wskazano art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489 ze zm.) 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.) w związku z art. 138 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

W ustalonych okolicznościach faktycznych Sąd Rejonowy uznał, że stosunek pracy powódki nie został rozwiązany, lecz zmianie uległa jego treść. Minister Finansów odwołując powódkę ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w S. uczynił to w ramach swoich kompetencji kierowniczych wynikających z art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Powódka była pracownikiem mianowanym i z tego względu miał do niej zastosowanie art. 138 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, który stanowi, że do zmiany i rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym stosuje się przepisy art. 10 ust. 1a, 1b i 5, art. 13 - 16 oraz art. 27 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W ocenie Sądu Rejonowego spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Dla przeniesienia urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko przepis ten wymaga, aby zaistniały szczególne potrzeby urzędu, a nowe stanowisko odpowiadało kwalifikacjom urzędnika i było równorzędne pod względem wynagrodzenia. W rozpoznawanej sprawie szczególne potrzeby urzędu polegały, zdaniem Sądu, na tym, że odmowa wydania powódce poświadczenia bezpieczeństwa przez Agencję Bezpieczeństwa

Wewnętrznego uniemożliwiła jej wykonywanie obowiązków naczelnika urzędu skarbowego, w którego zakresie kompetencji pozostaje dostęp do informacji niejawnych. Zgodnie z art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.), osoba upoważniona do obsady stanowiska jest obowiązana, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, uniemożliwić dostęp do informacji niejawnych osobie, której odmowa dotyczy. Nie ma przy tym wymogu, aby osoba ta musiała oczekiwać z decyzją do chwili zakończenia ewentualnego postępowania odwoławczego w sprawie poświadczenia bezpieczeństwa. Fakt przebywania przez powódkę na zwolnieniu lekarskim od dnia odwołania ze stanowiska naczelnika uniemożliwił doręczenie jej informacji o nowym stanowisku pracy. Nie powoduje to jednak nieważności odwołania powódki z zajmowanego stanowiska. Po odwołaniu ze stanowiska naczelnika powódka nadal pozostała pracownikiem Urzędu Skarbowego w S. Według Sądu Rejonowego, za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego należało uznać żądanie powódki przywrócenia na dotychczasowe stanowisko, z powołaniem się na brak dotyczący określenia nowego stanowiska pracy, w sytuacji gdy odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa wymagała niezwłocznego przesunięcia powódki na inne stanowisko. Uwzględnienie żądania powódki spowodowałoby jej dalsze zatrudnienie na stanowisku naczelnika urzędu skarbowego, wbrew zakresowi jej kompetencji. Odnosząc się do kwestii legitymacji procesowej biernej Sąd Rejonowy stwierdził, że zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą powódki, będącej dotąd kierownikiem Urzędu Skarbowego w S., jest pozwany Urząd, pomimo że kompetencja do nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy przysługuje w tym przypadku innemu organowi - Ministrowi Finansów. Został on wezwany do udziału w sprawie w charakterze pozwanego, na podstawie art. 194 § 1 k.p.c., postanowieniem Sądu Rejonowego, który przyjął, że legitymacja procesowa Ministra Finansów, niekwestionowana przez tego pozwanego, jest oczywista i wynika z jego uprawnień do powoływania i odwoływania naczelników urzędów skarbowych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pełnomocnik powódki. Skarżący zarzucił wyrokowi Sądu pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego w postaci: art. 8 k.p., art. 22 § 1 k.p. oraz art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 138 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej poprzez niewłaściwe zastosowanie, art. 41 ust.

Za ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 233 § 1 k.p.c. w wyniku przekroczenia zasad swobodnej oceny dowodów. Wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez uznanie odwołania powódki z zajmowanego stanowiska za niezgodne z prawem i nakazanie pozwanemu dopuszczenia powódki do pracy na dotychczasowych warunkach pracy i płacy.

Sąd Okręgowy w Łodzi - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 5 października 2004 r. [...] oddalił apelację powódki. Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Rejonowy i stwierdził, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, lecz przy uwzględnieniu innej, niż zawarta w uzasadnieniu orzeczenia Sądu pierwszej instancji, argumentacji prawnej.

W ocenie Sądu Okręgowego uznanie przez Sąd Rejonowy w rozpoznawanej sprawie legitymacji procesowej biernej Ministra Finansów nastąpiło z naruszeniem art. 3 k.p. Pracodawcą dla powódki był i pozostaje Urząd Skarbowy w S., również pozwany w sprawie. Bez znaczenia dla legitymacji procesowej biernej był fakt, że czynności w stosunku do powódki, będącej naczelnikiem pozwanego Urzędu Skarbowego, w zakresie nawiązywania, rozwiązywania czy kształtowania treści stosunku pracy podejmował Minister Finansów. Sąd Okręgowy powołał się przy tym na pogląd prawny wyrażony wielokrotnie przez Sąd Najwyższy, że przeniesienie na inny szczebel organizacyjny pewnych uprawnień (dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy) nie powoduje zmiany pracodawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1997 r., I PKN 448/97, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 649 i powołane tam orzecznictwo). Powództwo skierowane przeciwko Ministrowi Finansów należało oddalić ze względu na brak po jego stronie biernej legitymacji procesowej.

Sąd Okręgowy potwierdził natomiast prawidłowość dokonanej przez Sąd pierwszej instancji oceny, że powódka od uzyskania 1 kwietnia 1983 r. mianowania na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w S. zachowała status prawnego pracownika mianowanego (urzędnika państwowego mianowanego). Wprawdzie pogląd ten nie został szczegółowo uzasadniony, jednak stanowisko to jest zgodne z argumentacją prawną przedstawioną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02 (OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563), stwierdzającej, że do powołania i odwołania naczelnika urzędu skarbowego na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, mianowanego na to stanowisko na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów

państwowych w związku z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych, nie mają zastosowania art. 68 i 70 k.p. Argumentacja Sądu Najwyższego zawarta w uzasadnieniu tej uchwały wymagała modyfikacji - wynikającej ze zmiany z dniem 31 grudnia 2003 r. stanu prawnego w odniesieniu do art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, dokonanej przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 228, poz. 2257) - jedynie w tym zakresie, że stosunek pracy powódki powinien przekształcić się w stosunek oparty na umowie o pracę dopiero z dniem 1 stycznia 2011 r.

Nawiązując do argumentacji prawnej Sądu Najwyższego zawartej w powołanej uchwale z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, Sąd Okręgowy stwierdził, że Minister Finansów nie mógł na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych skutecznie rozwiązać z powódką stosunku pracy z mianowania, ponieważ przepis art. 5 ust. 4 tej ustawy nie odnosi się do podstawy nawiązywania stosunku pracy. Potwierdzeniem prawidłowości takiego wniosku jest fakt, że strony procesowe nie wyprowadzały z pisma Ministra Finansów z 22 marca 2004 r. skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy powódki. Co więcej, z treści pisma Ministra Finansów wynikało wprost, że od 23 marca 2004 r. powódka pozostaje nadal w stosunku pracy w Urzędzie Skarbowym w S., jej nowy zakres obowiązków zostanie ustalony odrębnie, a w okresie do 30 czerwca 2004 r. zachowuje dotychczasowe wynagrodzenie miesięczne, zaś nowe warunki wynagrodzenia zostaną ustalone od 1 lipca 2004 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego, pismo Ministra Finansów z 22 marca 2004 r. zmierzało do przeniesienia powódki od 23 marca 2004 r. na inne stanowisko pracy w Urzędzie Skarbowym w S. Pracodawca, którego czynności w stosunku do powódki wykonywał Minister Finansów, był uprawniony do podjęcia takiej decyzji na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, który został prawidłowo powołany w części wstępnej wymienionego pisma z 22 marca 2004 r. Powódka w apelacji kwestionowała zastosowanie do niej wskazanego przepisu. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że szczególną potrzebę urzędu Ministra Finansów dostrzegł w zapewnieniu prawidłowości i ciągłości pracy Urzędu Skarbowego w S., poprzez obsadzenie stanowiska, zajmowanego dotąd przez powódkę, przez osobę posiadającą poświadczenie bezpieczeństwa. Zdaniem Sądu, argumentacji tej nie sposób było odmówić słuszności również z tego względu, że

znajdowała ona uzasadnienie w przepisach ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych. Z treści pisma Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 10 marca 2004 r. o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa wynikało, że powódce odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, oznaczonych klauzulą „tajne”. Dostęp do informacji niejawnych o takim charakterze pozostawał w kompetencji powódki na zajmowanym stanowisku naczelnika urzędu skarbowego. Według Sądu brak poświadczenia dostępu do informacji niejawnych musiał powodować dla powódki konsekwencje prawne dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, przepis art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych obligował Ministra Finansów, jako podmiot uprawniony do obsady stanowiska zajmowanego przez powódkę, do niezwłocznego uniemożliwienia jej dostępu do informacji niejawnych. Minister Finansów wykonał ten obowiązek, zakazując powódce pismem z 19 marca 2004 r. dostępu do informacji niejawnych poczynając od 22 marca 2004 r. Wykonanie obowiązku wynikającego z tego przepisu nie było uzależnione od rozpatrzenia odwołania osoby, której taka odmowa dotyczyła, i utrzymania w mocy odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Według Sądu, wadliwa prawnie była argumentacja apelującej, że odmowa poświadczenia bezpieczeństwa jest decyzją administracyjną i jako taka nie podlegała wykonaniu ze względu na postanowienia art. 130 k.p.a. Ustalenie charakteru prawnego odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ nie można było odnieść do tej odmowy konsekwencji prawnych wynikających z art. 130 k.p.a. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że z przepisów art. 42 ust. 1a i art. 37 ust. 10 ustawy o ochronie informacji niejawnych wynika wprost, że do postępowania sprawdzającego nie stosuje się przepisów k.p.a., z wyjątkiem przewidzianych tam zasad doręczenia takiej odmowy. Ustawa zawiera w art. 48a ust. 1 i następnym regulację prawną szczególnego trybu odwoławczego od odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa.

Po drugie, dalej idące skutki prawne braku poświadczenia bezpieczeństwa wynikały dla powódki z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Przepis ten stanowi, że nie mogą być dopuszczone do pracy lub pełnienia służby na stanowisku albo do wykonywania prac zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, osoby, które nie posiadają poświadczenia bezpieczeństwa. Od chwili uzyskania odmowy wydania poświadcze-

nia bezpieczeństwa powódka podlegała regulacji prawnej wynikającej z tego przepisu. Nie mogła być więc dopuszczona do pracy na zajmowanym dotąd stanowisku naczelnika urzędu skarbowego, tym bardziej że jako kierownik tej jednostki ponosiła z mocy art. 18 ust. 1 powołanej wyżej ustawy odpowiedzialność za ochronę informacji niejawnych tam wytwarzanych, przetwarzanych, przekazywanych lub przechowywanych.

Sąd Okręgowy podniósł, że rozstrzygnięcie pracodawcy o przeniesieniu pracownika na inne stanowisko pracy jest aktem mającym złożony charakter. Zawiera ono element utraty przez pracownika stanowiska pracy zajmowanego dotychczas, a ponadto zmierza do określenia pracownikowi stanowiska pracy, na którym będzie świadczył pracę w dalszym okresie zatrudnienia. Wskazanie pracownikowi nowego stanowiska pracy może być połączone w czasie z opuszczeniem przez niego stanowiska dotąd zajmowanego. Nie można jednak wykluczyć takiej możliwości prawnej, że obie te czynności nie zostaną dokonane w tym samym czasie. Pracodawca może bowiem stanąć przed koniecznością niezwłocznego odsunięcia pracownika od pracy na dotychczasowym stanowisku pracy, a z przyczyn pozostających po jego stronie nie jest możliwe jednoczesne wskazanie pracownikowi nowego stanowiska pracy. Zdaniem Sądu Okręgowego, taka sytuacja zaistniała w stosunku do powódki. Minister Finansów podejmując 22 marca 2004 r. decyzję o odwołaniu powódki ze stanowiska Naczelnika Urzędu Skarbowego w S., nie określił powódce nowego stanowiska pracy. Zawarł natomiast w swoim piśmie stwierdzenie, że nowy zakres obowiązków, poczynając od dnia odwołania, zostanie ustalony odrębnie. W ocenie Sądu Okręgowego takie rozstrzygnięcie było prawnie możliwe i nie naruszało art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Sąd drugiej instancji nie podzielił zarzutu apelacji, że pracodawca (ściślej: podejmujący czynności z zakresu prawa pracy Minister Finansów) w piśmie skierowanym do powódki miał obowiązek określenia wysokości jej wynagrodzenia, jakie będzie otrzymywała od 23 marca 2004 r. Przepis art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie nakłada takiego obowiązku na pracodawcę przenoszącego urzędnika na inne stanowisko pracy. Przepis ten stanowi jedynie, że stanowisko to ma odpowiadać kwalifikacjom urzędnika i być równorzędne pod względem wynagrodzenia. Minister Finansów określił wysokość wynagrodzenia powódki stwierdzając, że do 30 czerwca 2004 r. zachowuje ona prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, a nowe warunki płacy zostaną dla niej ustalone od 1 lipca 2004 r. W ocenie

Sądu nie można było również uznać zasadności zarzutu naruszenia art. 22 § 1 k.p., przez jego niewłaściwe zastosowanie. Powódka pozostała nadal urzędnikiem państwowym mianowanym w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zatrudnionym w Urzędzie Skarbowym w S., za określonym wynagrodzeniem, a jej stanowisko pracy miało zostać określone natychmiast po zakończeniu korzystania przez nią ze zwolnienia lekarskiego.

Kasację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł w imieniu powódki jej pełnomocnik, zaskarżając wyrok ten w całości. Kasację oparto na podstawach: 1) naruszenia prawa materialnego: (a) art. 10 ust. 1b ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 137 ust. 1 oraz 138 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, przez przyjęcie, że zostały spełnione przesłanki uprawniające do przeniesienia powódki na inne stanowisko pracy; (b) art. 22 § 1 k.p. w związku z art. 76 k.p. oraz art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że stosunek pracy powódki po jej odwołaniu nie jest wadliwy wobec braku określenia rodzaju pracy powódki (stanowiska) oraz wynagrodzenia za pracę; (c) art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r., Nr 121 poz. 1267), przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że Minister Finansów był organem uprawnionym do przeniesienia powódki na inne stanowisko pracy na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych; (d) art. 41 ust. 2a w związku z art. 42 ust. 1a i art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych w związku z art. 104 § 1 k.p.a. i 130 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa nie jest decyzją administracyjną i podlega wykonaniu niezależnie od kwestii zaskarżenia; (e) art. 3 i 3¹ § 1 k.p., przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że Minister Finansów nie posiada biernej legitymacji procesowej w niniejszej sprawie; 2) naruszenia przepisów postępowania cywilnego, a mianowicie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, polegające na przyjęciu, że strona pozwana ustali powódce nowe stanowisko pracy i wynagrodzenie niezwłocznie po zakończeniu zwolnienia lekarskiego oraz nieustosunkowanie się przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku do zarzutu na-

ruszenia art. 22 § 1 k.p., co ma istotne znaczenie dla możliwości kontroli prawidłowości wyroku.

Skarżąca wniosła o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie o uchylenie wyroków Sądu Okręgowego i Sądu Rejonowego i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, a w razie uznania przez Sąd Najwyższy zasadności jedynie zarzutów naruszenia prawa materialnego, o zmianę wyroku i uznanie odwołania powódki i przeniesienia na inne stanowisko za niezgodne z prawem oraz nakazanie pozwanemu dopuszczenia powódki do pracy na dotychczasowych warunkach pracy.

Jako okoliczności uzasadniające rozpoznanie kasacji skarżąca wskazała występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych oraz konieczności wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości. Po pierwsze, istnieje konieczność wyjaśnienia, czy możliwe jest istnienie stosunku pracy, w którym brak jest dwóch podstawowych cech tego stosunku, a mianowicie stanowiska pracy (pracy określonego rodzaju) oraz wynagrodzenia za pracę, w związku z treścią art. 22 § 1 k.p. Skarżąca podniosła, że o ile w doktrynie i orzecznictwie istnieje zgoda co do tego, że brak określenia wynagrodzenia za pracę nie dyskwalifikuje stosunku pracy (np. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r., I PKN 690/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 489), o tyle brak jest jednoznacznego stanowiska co do możliwości istnienia stosunku pracy (w szczególności pracownika mianowanego), w którym nie określono rodzaju pracy, co w połączeniu z brakiem określenia wynagrodzenia czyni stosunek pracy „ułomnym”. Po drugie, istnieje konieczność rozstrzygnięcia istotnego zagadnienia prawnego oraz dokonania wykładni art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych co do tego, czy możliwe jest przeniesienie urzędnika państwowego na inne stanowisko bez określenia tego stanowiska oraz wynagrodzenia za pracę. Po trzecie, istnieje także konieczność dokonania wykładni art. 3 i 3¹ § 1 k.p., a mianowicie czy legitymację procesową bierną w sprawie przeniesienia na inne stanowisko, w trybie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ma wyłącznie pracodawca, czy także organ dokonujący przeniesienia, również w sytuacji, gdy nie jest upoważniony do dokonania przeniesienia. O ile bowiem kwestia ta jest jasna w sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy, o tyle zarówno orzecznictwo jak i doktryna nie wypowiadają się w tej kwestii w przypadku czynności niezwiązanych z rozwiązaniem stosunku pracy. Po czwarte, istnieje konieczność rozstrzygnięcia, czy z art. 41 ust. 2a w związku z art. 42 ust. 1a i art. 37 ust. 10 ustawy z

dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych wynika, że niezależnie od zaskarżenia odmowy poświadczenia bezpieczeństwa należy odsunąć pracownika od dostępu do informacji niejawnych i czy jest to wystarczająca przesłanka do zastosowania do pracownika art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

W ocenie powódki, kasacja powinna zostać rozpoznana także dlatego, że zaskarżony wyrok oczywiście narusza prawo poprzez zaakceptowanie przez Sąd Okręgowy, jako zgodnej z prawem, sytuacji przeniesienia pracownika na inne stanowisko, mimo braku przesłanek z art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Brak określenia stanowiska pracy i wynagrodzenia jest w oczywistej sprzeczności z dyspozycją tego przepisu, co z kolei znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, między innymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 25 marca 1999 r., II SA 1680/98, LEX nr 46174; z 15 marca 1999 r., II SA 1915/98 LEX nr 46600; z 23 października 1995 r., II SA 2205/95, Prawo Pracy 1996 nr 9, poz. 40.

Ponadto - według skarżącej - oczywiście narusza prawo zaakceptowanie możliwości przeniesienia na inne stanowisko przez Ministra Finansów. Sąd Okręgowy uznał, że do oświadczenia woli pracodawcy przenoszącego powódkę na inne stanowisko nie należy stosować powołanych w oświadczeniu Ministra art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Wobec braku takich podstaw nie można przyjąć, iż przeniesienie powódki na inne stanowisko pracy mogło zostać dokonane przez Ministra Finansów, lecz powinno zostać dokonane przez dyrektora izby skarbowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie zasługuje na uwzględnienie, chociaż część podniesionych w niej zarzutów należy uznać za usprawiedliwione. Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 3 i 3¹ § 1 k.p., co miałyby polegać na błędnym przyjęciu, że Minister Finansów nie posiada biernej legitymacji procesowej w niniejszej sprawie.

Minister Finansów nie jest pracodawcą dla pracowników urzędów skarbowych. Nie był też pracodawcą powódki. Pracodawcą powódki w rozumieniu art. 3 k.p., w stosunku do którego mogło być zgłoszone na drodze procesu cywilnego (w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy) żądanie przywrócenia do pracy na dotychczasowym stanowisku, był wyłącznie pozwany Urząd Skarbowy w S. Pracodawcą powódki jako naczelnika urzędu skarbowego był zatem ten urząd skarbo-

wy, a nie Minister Finansów (minister jest organem władzy, a pracodawcą mogłoby być ewentualnie ministerstwo, gdyby powódka faktycznie wykonywała swoje obowiązki pracownicze jako urzędnik państwowy zatrudniony w ministerstwie, a nie w urzędzie skarbowym). Przeniesienie na inny szczebel pewnych uprawnień pracodawcy (dotyczących nawiązania, rozwiązania lub przekształcenia stosunku pracy) nie powoduje zmiany pracodawcy. Powódka jako naczelnik Urzędu Skarbowego w S. pozostawała pracownikiem tego Urzędu, chociaż pewne czynności z zakresu prawa pracy (przede wszystkim powołanie jej na stanowisko naczelnika oraz odwołanie z tego stanowiska) podejmował Minister Finansów. Analogiczne stanowisko było już prezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, np. w sprawie dotyczącej okręgowych inspektorów pracy (uchwała składu siedmiu sędziów z 24 listopada 1992 r., I PZP 59/92, OSNCP 1993 nr 4, poz. 49), sędziów sądu rejonowego (uchwała z 23 lipca 1993 r., I PZP 30/93, OSNCP 1994 nr 6, poz. 123) oraz prezesa sądu rejonowego (wyrok z 19 września 1996 r., I PKN 101/95, OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 112), a także dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy (wyrok z 19 grudnia 1997 r., I PKN 448/97, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 649), a nawet naczelnika urzędu skarbowego (uchwała z 7 sierpnia 2002 r., III PZP 16/02, OSNAPiUS 2002 nr 23, poz. 563). Z tych przyczyn słusznie Sąd Apelacyjny uznał, że po stronie pozwanego Ministra Finansów brak było w rozpoznawanej sprawie - niewątpliwie z zakresu prawa pracy - legitymacji biernej (materialnej i procesowej), co musiało prowadzić do oddalenia powództwa przeciwko temu pozwanemu, niezależnie od zasadności czy bezzasadności zarzutów powódki wobec dokonanych przez Ministra Finansów w stosunku do niej czynności z zakresu prawa pracy, w szczególności odwołania ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w S.

Uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych w wyniku przyjęcia, że Minister Finansów był organem uprawnionym do przeniesienia powódki na inne stanowisko. Wydanie przez zastępcę szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego decyzji administracyjnej z 10 marca 2004 r. o odmowie wydania powódce poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową oznaczonych klauzulą „tajne”, stało się podstawą do podjęcia przez Ministra Finansów czynności z zakresu prawa pracy (kształtującej treść stosunku pracy powódki, co najmniej w zakresie powierzonego jej stanowiska), a mianowicie odwołania ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego. Odwołanie nastąpiło na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt

2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Przepisy te, w dacie dokonywania przez Ministra Finansów czynności będącej przedmiotem oceny, stanowiły, że naczelnicy urzędów skarbowych podlegają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 5 ust. 1), który powołuje (art. 5 ust. 4) i odwołuje (art. 5 ust. 4b pkt 2) naczelnika urzędu skarbowego. Przepisy art. 5 ust. 4 i 4b ustawy o urzędach i izbach skarbowych nie odnoszą się do podstawy nawiązania stosunku pracy naczelnika urzędu skarbowego, mimo użycia w nich sformułowań o powołaniu i odwołaniu, ale dotyczą podległości służbowej naczelnika urzędu skarbowego jako organu skarbowego Ministrowi Finansów oraz sprawowania nad nim kontroli. Powoływanie i odwoływanie naczelników urzędów skarbowych to element ich podległości i metoda sprawowania nad nimi kontroli przez Ministra Finansów.

Minister Finansów mógł zatem odwołać powódkę ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, a odwołanie to było nie tylko formalnie zgodne z prawem, lecz także uzasadnione. Uzasadnieniem tej czynności była konieczność przeniesienia powódki na inne miejsce służbowe ze względu na szczególne potrzeby urzędu (art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych), aby na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w S. można było powołać inną osobę, posiadającą wymagane na tym stanowisku poświadczenie bezpieczeństwa. Dwóch naczelników tego samego urzędu skarbowego być wszak nie mogło. Przeniesienie na inne stanowisko służbowe wymagało wcześniejszego odwołania powódki ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, ponieważ dopóki powódka zajmowała to stanowisko (najwyższe w urzędzie skarbowym), dopóty nie było w urzędzie osoby, która mogłaby dokonać na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych czynności przeniesienia powódki na inne stanowisko. Nikt w urzędzie skarbowym nie mógł zastosować wobec jego naczelnika przepisu o przeniesieniu na inne stanowisko. Nie mógł przenieść powódki na inne stanowisko także Minister Finansów. W jego kompetencji leży powoływanie i odwoływanie naczelników urzędów skarbowych, a nie kształtowanie innymi czynnościami ich sytuacji pracowniczej. Z chwilą odwołania ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego powódka przestała być organem skarbowym, stała się mianowanym urzędnikiem państwowym zatrudnionym w Urzędzie Skarbowym w S., w stosunku do którego dalsze czynności z zakresu prawa pracy powinien był podjąć nowy naczelnik tego Urzędu. Odwołanie powódki przez Ministra Finansów i powołanie nowego naczelnika Urzędu Skarbowego w S. stwarzało warunki do zgodnego z prawem (prawkładowego) przeniesienia jej

na inne stanowisko przez nowego naczelnika. Nie doszło do tego, ponieważ pozwany Urząd Skarbowy w S. błędnie uznał, że w czasie nieobecności powódki w pracy spowodowanej chorobą i długotrwałym zwolnieniem lekarskim nie jest możliwe dokonanie w stosunku do niej czynności polegającej na wyznaczeniu jej innego stanowiska, odpowiadającego jej kwalifikacjom i równorzędnego pod względem wynagrodzenia. To zaniechanie nowego naczelnika pozwanego Urzędu Skarbowego w S. może być ocenione jako nieprawidłowe, powodowało bowiem kwestionowany przez powódkę stan swoistego zawieszenia, związanego z brakiem określenia nowego stanowiska pracy, jednak sposobem zwalczania owego zaniechania na drodze sądowej nie mogło być wystąpienie z żądaniem uznania za bezskuteczne odwołania powódki ze stanowiska naczelnika i przywrócenia jej do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jedynie żądanie wskazania przez pracodawcę nowego odpowiedniego stanowiska pracy, ukształtowania treści stosunku pracy po odwołaniu albo ostatecznie odszkodowania (jeżeli po stronie powódki powstała szkoda). Z takimi żądaniami powódka jednak nie wystąpiła - między innymi dlatego, że bezpośrednio po odwołaniu ze stanowiska naczelnika zachorowała i pracy nie świadczyła, a kiedy wyczerpała okres zasiłkowy i powróciła do pracy, złożyła wniosek o rozwiązanie z nią stosunku pracy ze względu na nabycie uprawnień emerytalnych i przejście na emeryturę.

Prawidłowe wykonanie przeniesienia powódki na inne stanowisko służbowe wymagało zatem sekwencji dwóch czynności dwóch różnych organów: najpierw odwołania powódki ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego przez Ministra Finansów, następnie przeniesienia jej na inne stanowisko przez nowego naczelnika urzędu skarbowego. Tego drugiego kroku nie uczyniono. Było to nieprawidłowe, niezgodne z prawem zaniechanie pracodawcy, lecz nie oznacza to, że możliwe do uwzględnienia było roszczenie zgłoszone i konsekwentnie podtrzymywane przez powódkę w rozpoznawanej sprawie.

Sankcją za naruszenie przez pracodawcę (Urząd Skarbowy w S., a nie Ministra Finansów) art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie mogło być przywrócenie powódki na stanowisko, z którego została odwołana (stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w S.), lecz jedynie możliwość domagania się przez nią jako pracownika (w stosunku do pracodawcy) nakazania przez sąd pracy ukształtowania treści stosunku pracy (w tym określenia stanowiska spełniającego kryteria wskazane w art. 10 ust. 1b ustawy), ewentualnie odszkodowania, jeżeli z powodu zaniechania pracodawcy poniosła jako pracownik szkodę (choćby w postaci

różnicy w wynagrodzeniu). Tych roszczeń jednak powódka nie zgłosiła, a w kasacji nie zarzuca się naruszenia art. 477¹ § 1 k.p.c. (sprzed nowelizacji), co byłoby zresztą bezskuteczne, bo przepis ten mógł ewentualnie zastosować Sąd Rejonowy, nie mógł go natomiast stosować Sąd Okręgowy.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że słusznie kwestionuje się w kasacji pogląd Sądu Okręgowego, iż Minister Finansów był organem uprawnionym do przeniesienia powódki na inne stanowisko pracy na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pogląd ten narusza art. 5 ust. 1 i ust. 4b pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 121 poz. 1267), jednak ten błędny pogląd nie mógł zażyć na ostatecznej ocenie prawnej co do bezzasadności roszczeń zgłoszonych w rozpoznawanej sprawie przez powódkę.

Nie jest sporne między stronami, że czynność Ministra Finansów podjęta w stosunku do powódki (odwołanie ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego) nie miała na celu definitywnego rozwiązania stosunku pracy - powódka nadal pozostała mianowanym urzędnikiem państwowym - a jedynie przekształcenie jego treści. Minister Finansów nie był uprawniony do przeniesienia powódki na inne stanowisko. Mógł to uczynić pracodawca, a ściślej - działający w imieniu pracodawcy nowy naczelnik Urzędu Skarbowego w S. Powołanie w piśmie Ministra Finansów z 19 marca 2004 r. art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych miało na celu podkreślenie, że odwołanie dokonywane jest w celu stworzenia możliwości prawnych dla przeniesienia powódki na inne stanowisko. Minister Finansów zaznaczył przy tym, że owo przeniesienie dokonane zostanie odrębnym aktem - nowy zakres obowiązków od dnia odwołania zostanie ustalony odrębnie, do 30 czerwca 2004 r. (czyli przez trzymiesięczny okres odpowiadający okresowi wypowiedzenia) powódka zachowa dotychczasowe warunki wynagrodzenia, a od 1 lipca 2004 r. zostaną ustalone i jej nowe warunki płacy. Wszystkie te czynności - związane z przeniesieniem na inne stanowisko, wskazaniem nowego zakresu obowiązków oraz wysokości wynagrodzenia - powinien być podjąć naczelnik Urzędu Skarbowego w S. niezwłocznie po odwołaniu powódki ze stanowiska naczelnika tego Urzędu. Choroba powódki, wielomiesięczne zwolnienie lekarskie, jej nieobecność w pracy z tym związana, nie stanowiły przeszkody do przeniesienia jej przez pracodawcę po skutecznie dokonanym odwołaniu na nowe stanowisko, ustalenia nowego zakresu obowiązków i określenia wynagrodzenia. Czynności te nie miałyby charakteru wypowiedzenia zmieniającego (art.

42 k.p.), a jedynie miałyby na celu ukształtowanie treści stosunku pracy po odwołaniu powódki z dotychczas zajmowanego stanowiska. Z tego względu nie było przeszkód, aby podjąć te czynności także w czasie usprawiedliwionej nieobecności powódki w pracy (art. 41 k.p.). Słusznie zatem podnosi się w kasacji, że stosunek pracy powódki po jej odwołaniu był wadliwy wobec braku określenia przez pracodawcę rodzaju pracy powódki (stanowiska) oraz wynagrodzenia za pracę; pogląd Sądu Okręgowego, że mogło być to dokonane później - po powrocie powódki do pracy po zakończeniu korzystania ze zwolnienia lekarskiego i wyczerpaniu okresu zasiłkowego - narusza art. 22 § 1 k.p. oraz art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Jednak to naruszenie prawa nie prowadzi do uwzględnienia kasacji.

Rozpoznawana sprawa nie dotyczyła roszczenia o zobowiązanie pozwanego Urzędu Skarbowego w S. do ukształtowania treści stosunku pracy powódki, po jej odwołaniu przez Ministra Finansów, w sposób zgodny z wymaganiami art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Powódka kwestionowała samo odwołanie ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, domagając się uznania tego odwołania za bezskuteczne i przywrócenia do pracy na dotychczasowym stanowisku. To żądanie było jednak nieuzasadnione.

Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego mogło być tylko roszczenie powódki o uznanie za bezskuteczne odwołania jej ze stanowiska naczelnika Urzędu Skarbowego w S. Nie zostały bowiem podjęte dalsze czynności zmierzające do przeniesienia powódki na inne stanowisko - nie dokonał tego ani Minister Finansów (bo nie miał do tego kompetencji), ani naczelnik Urzędu Skarbowego w S. (ponieważ bezpośrednio po odwołaniu powódka zachorowała i przez rok była nieobecna w pracy z tego powodu). Skoro dalsze czynności nie zostały podjęte - choć podjęte być powinny - ich zgodność z prawem i zasadność uchyla się spod kontroli Sądu. Skutkiem zaniechań naczelnika pozwanego Urzędu Skarbowego w S. - niepodjęcia czynności na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych - nie może być z całą pewnością przywrócenie powódki na stanowisko naczelnika tego Urzędu.

Odwołanie powódki ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego nie oznaczało ustania jej stosunku pracy - pozostawała ona nadal pracownikiem Urzędu Skarbowego w S. jako mianowany urzędnik państwowy. Odwołanie to było zgodne z prawem i uzasadnione. Uzasadnienie tej czynności wiązało się z odmową wydania powódce poświadczenia bezpieczeństwa przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. To była istotna, prawnie doniosła przyczyna odwołania powódki ze stanowiska

naczelnika urzędu skarbowego. Prawo nie gwarantuje naczelnikowi urzędu skarbowego pełnienia tej funkcji dożywotnio. Decyzje kadrowe w stosunku do naczelników urzędów skarbowych podejmuje Minister Finansów. Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa stanowiła podstawę do niezwłocznego przeniesienia powódki jako mianowanego urzędnika państwowego na inne miejsce służbowe na podstawie art. 10 ust. 1b ustawy o pracownikach urzędów państwowych (co powinien był uczynić naczelnik Urzędu Skarbowego w S.) po wcześniejszym odwołaniu jej ze stanowiska naczelnika (przez Ministra Finansów).

Zgodnie z art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, osoba upoważniona do obsady stanowiska jest obowiązana, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, uniemożliwić dostęp do informacji niejawnych osobie, której odmowa dotyczy. Osobą upoważnioną do obsady stanowiska (powołania i odwołania) naczelnika urzędu skarbowego jest Minister Finansów. Uniemożliwienie powódce dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową objętą klauzulą „tajne” mogło się odbyć poprzez odwołanie jej ze stanowiska naczelnika urzędu skarbowego. Powołany przepis art. 41 ust. 2a ustawy o ochronie informacji niejawnych nie uzależnia obowiązku osoby upoważnionej do obsady stanowiska uniemożliwienia osobie, której odmowa dotyczy, dostępu do informacji niejawnych od tego, czy decyzja szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym przedmiocie jest ostateczna. Wprost przeciwnie, odsunięcie od dostępu do informacji niejawnych ma nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu przez osobę upoważnioną do obsady stanowiska informacji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa.

Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, odmowę wydania poświadczenia bezpieczeństwa przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy traktować jak decyzję administracyjną. Nie oznacza to jednak, że uzasadniony jest zarzut kaskacji dotyczący naruszenia art. 130 k.p.a. Zgodnie z art. 130 k.p.a., przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (§ 1), a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (§ 2), jednak przepisów § 1 i 2 nie stosuje się w przypadku, gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (§ 3 pkt 2). Przepis art. 41 ust. 2a ustawy o ochronie informacji niejawnych może być potraktowany jako określony ustawowo przypadek, w którym decyzja szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa podlega natychmiastowemu wykonaniu ze względu na ochronę

interesu publicznego i ochronę informacji niejawnych. W przypadku zatrudnienia związanego z dostępem do tajemnicy państwowej bezwzględnie konieczną przesłanką nawiązania lub kontynuacji stosunku pracy jest uzyskanie przez daną osobę (pracownika) odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa. Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa stanowi oczywistą i uzasadnioną przyczynę decyzji kadrowych w stosunku do pracownika (urzędnika), który takim poświadczeniem bezpieczeństwa powinien się legitymować (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy oddalił kasację.

=====