

Wyrok z dnia 14 stycznia 2008 r.

II PK 107/07

Likwidacja stanowiska urzędniczego bądź jego przeniesienie do innej komórki organizacyjnej urzędu, dokonywane poza trybem przewidzianym dla zmian statutu lub regulaminu organizacyjnego, stanowi reorganizację urzędu w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie: SN Romualda Spyt (sprawozdawca), SA Jolanta Pietrzak.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2008 r. sprawy z powództwa Jolanty T. przeciwko K.-P. Urzędowi Wojewódzkiemu w B. o odszkodowanie, na skutek skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego we Włocławku z dnia 20 grudnia 2006 r. [...]

I. o d d a l i l skargę kasacyjną;

II. zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 120 zł 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 we Włocławku wyrokiem z dnia 17 października 2006 r. oddalił powództwo Jolanty T. przeciwko K.-P. Urzędowi Wojewódzkiemu w B. o odszkodowanie z tytułu rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem i zasądził od niej na rzecz pozwanego kwotę 1.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. W pisemnych motywach rozstrzygnięcia Sąd ustalił, że powódka - jako urzędnik mianowany - była zatrudniona u pozwanego ostatnio na stanowisku starszego inspektora wojewódzkiego w K.-P. Urzędzie Wojewódzkim w B. w Ośrodku Zamiejscowym w W., w Komórcie Spraw Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Pismem z dnia 28 kwietnia 2006 r. rozwiązano z powódką

stosunek pracy za wypowiedzeniem, ze skutkiem na dzień 31 lipca 2006 r. Jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy wskazano zmniejszenie zatrudnienia w urzędzie, spowodowane zmniejszeniem wydatków na obsługę administracji rządowej oraz nabycie przez powódkę uprawnień do wcześniejszej emerytury. Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z założeniami centralnego programu rządowego „Tanie i sprawne Państwo” od 2007 r. nastąpić miała likwidacja około 6.000 etatów administracji rządowej, tj. 5 % ogółu, co powodować miało oszczędności budżetowe w wysokości 250.000.000 zł i w konsekwencji zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia w budżecie na 2007 r. Założenia te przedstawiono pozwanemu na przełomie marca i kwietnia 2006 r. Pismem z dnia 21 kwietnia 2006 r. Wojewoda P.-K. polecił zmniejszenie zatrudnienia w Urzędzie Wojewódzkim w korpusie służby cywilnej o 5% stanu osobowego i poinformował, że w pierwszej kolejności należy rozwiązać umowy o pracę z osobami deklarującymi chęć przejścia na wcześniejszą emeryturę i osobami takie uprawnienia posiadającymi. W związku z realizacją programu pozwany w 2007 r. miał otrzymać środki finansowe na pokrycie wynagrodzeń pomniejszone o 5% zlikwidowanych etatów. Ilość osób, które zwolnione zostały przez pozwanego w wyniku realizacji programu „Tanie i sprawne Państwo”, wynosiła 5% ogólnego zatrudnienia. Oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę złożone zostało w dniu 28 kwietnia 2006 r. bowiem pracodawca brał pod uwagę wydatki płacowe związane z wypłatą sześciomiesięcznych odpraw dla zwalnianych pracowników. Sąd Rejonowy ustalił także, iż na stanowisku powódki nikt nie został zatrudniony, zostało ono zlikwidowane, a przewidziane dla niego zadania podzielono pomiędzy innych pracowników. Powódka nie odpowiadała także wymogom kwalifikacyjnym przy prowadzonej przez urząd rekrutacji na inne stanowiska pracy. Mając tak ustalony stan faktyczny Sąd Rejonowy uznał, że przyczyną rozwiązania z powódką umowy o pracę była reorganizacja urzędu w postaci redukcji zatrudnienia. Natomiast kwestia związana z posiadaniem przez nią uprawnień do wcześniejszej emerytury stanowiła jedynie kryterium doboru pracowników do zwolnienia. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym przez powódkę, że podjęte przez pozwanego działania, które doprowadziły do redukcji zatrudnienia nie stanowiły reorganizacji urzędu w rozumieniu przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Tym samym nie podzielił poglądu, że reorganizacja urzędu dokonuje się wyłącznie poprzez zmianę jego statutu, czy zmianę regulaminu organizacyjnego, wpro-

wadzającą podział lub połączenie istniejących wydziałów. Przedstawiając takie stanowisko Sąd Rejonowy powołał się na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 22 sierpnia 1990 r., II SA 525/90 (ONSA 1990 nr 2, poz. 53), z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2348/93 (ONSA 1995 nr 1, poz. 35), z dnia 3 lipca 1998 r., II SA 779/98 (ONSA 1999 nr 2, poz. 60), z dnia 17 września 1999 r., II SA 1245/99 (LEX nr 46179) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 393/98 (OSNAPIUS 1999 nr 23, poz. 746) i z dnia 17 września 1982 r., I PRN 64/82 (OSNCP 1983 nr 4, poz. 61).

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Włocławku, na skutek apelacji powódki, wyrokiem z dnia 20 grudnia 2006 r. zmienił zaskarżony wyrok jedynie w części dotyczącej kosztów zastępstwa procesowego - obniżając zasądzoną z tego tytułu kwotę do kwoty 60 zł, natomiast w pozostałej części apelację oddalił. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego oraz dokonaną przez ten Sąd ocenę prawną. W szczególności podkreślił, że nie zasługuje na uwzględnienie zarzut apelacji dotyczący braku dostosowania statutu i regulaminu organizacyjnego urzędu do dokonanych zmian organizacyjnych, bowiem przyczyną wypowiedzenia powódce umowy o pracę było wprowadzenie programu „Tanie i sprawne Państwo”, powodujące redukcję zatrudnienia w korpusie służby cywilnej o 5% stanu osobowego, z którego wynikało ograniczenie wydatków na administrację rządową.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła powódka zarzucając błędną wykładnię art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, poprzez przyjęcie, że zmniejszenie stanu zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych w urzędzie państwowym, bez zmiany jego struktury organizacyjnej, dokonanej w stosownym trybie, oznacza reorganizację urzędu w rozumieniu tego przepisu, a także naruszenia art. 30 § 4 k.p. i art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, poprzez przyjęcie, że przyczyna wskazana w wypowiedzeniu umowy o pracę jest zgodna z przepisem art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania, skarżąca wskazała na potrzebę wykładni użytego w przepisie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych zwrotu „reorganizacja urzędu” jako przesłanki rozwiązania z pracownikiem mianowanym umowy o pracę za wypowiedzeniem. Jednocześnie skarżąca stwierdziła, że skarga jest oczywiście uzasadniona, bowiem zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego

przez reorganizację w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych należy rozumieć zmianę organizacji urzędu dokonaną w identycznym trybie, jak przy ustalaniu jego struktury, czyli poprzez zmianę statutu lub regulaminu w stosownym trybie legislacyjnym (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 1994r. II SA 2348/93, ONSA 1995 nr 1, poz. 35).

Wskazując na powyższe skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zmianę poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego i uwzględnienie powództwa wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Sąd Okręgowy, dokonując wykładni przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, błędnie przyjął, że reorganizacja urzędu, od której uzależniona jest możliwość wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi mianowanemu, to także redukcja zatrudnienia - bez zmiany struktury organizacyjnej w stosownym trybie. Orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 393/98 oraz z dnia 17 września 1982 r., I PRN 64/82, które zostały przywołane przez Sąd, nie dotyczą urzędnika państwowego mianowanego, zatem nie są one przydatne dla wykładni pojęcia „reorganizacja urzędu.” Natomiast z treści wyroków z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2348/93, z dnia 3 lipca 1998 r., II SA 779/98, z dnia 17 września 1999 r., II SA 1245/99, wynika odmienna wykładnia tego pojęcia, niż dokonał jej Sąd, a wyrok z dnia 22 sierpnia 1990 r., II SA 525/90, dotyczy uprzedniego brzmienia przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Skarżąca podkreśliła, że realizacja przez pozwanego programu „Tanie i sprawne Państwo” nie wiązała się ze zmianą struktury organizacyjnej K.-P. Urzędu Wojewódzkiego, bowiem nie wprowadzono zmian w statucie urzędu. Realizacja tego programu sprowadziła się wyłącznie do redukcji zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych, co nie mieści się w pojęciu „reorganizacja urzędu” w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Z tych przyczyn zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem art. 30 § 4 k.p.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych. W uzasadnieniu swojego stanowiska pozwany zgodził się z poglądem Sądu Okręgowego co do rozumienia zwrotu „reorganizacja urzędu” zawartego w przepisie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a także wskazał, że przepis art. 30 § 4 k.p. dotyczy koniecz-

ności wskazania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę a nie obejmuje kwalifikacji prawnej tej przyczyny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie likwidacji urzędu lub jego reorganizacji, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie. Aktualne brzmienie tego przepisu wprowadzone zostało od 27 stycznia 1995 r. przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz. 704 ze zm.). Wedle poprzednio obowiązującej treści tego przepisu rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym mogło nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie likwidacji urzędu lub jego reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia, jeżeli przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego, za jego zgodą, do innego urzędu nie było możliwe. Tak więc i w poprzednim i teraźniejszym brzmieniu tego przepisu przesłanką rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym była reorganizacja urzędu. Istotnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany został pogląd co do tego, iż przez reorganizację urzędu, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, należy rozumieć zmianę organizacji urzędu, dokonaną w identycznym trybie jak przy ustalaniu jego struktury. W zależności od zakresu i charakteru reorganizacji urzędu muszą być dokonane zmiany statutu lub regulaminu przez ich nowelizację w stosownym trybie legislacyjnym. Po raz pierwszy stanowisko takie wyrażone zostało w wyroku z dnia 20 stycznia 1994 r., II SA 2348/93 (ONSA 1995 nr 1, poz. 35). Za taką koncepcją opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w kolejnych wyrokach: z dnia 24 maja 1996 r., SA/Wr 2106/95 (Prawo Pracy 1996 nr 12, poz. 46), z dnia 3 lipca 1998 r., II SA 779/98 (ONSA 1999 nr 2, poz. 60), z dnia 7 września 1999 r., II SA 953/99 (LEX nr 46597), z dnia 17 września 1999 r., II SA 1245/99 (LEX nr 46179). W ostatnich dwóch przywołanych orzeczeniach podkreśla się, że urząd jako całość jest zorganizowany według realizowanych przezeń celów i wykonywanych zadań. Dopiero ich zmiana pociąga za sobą konieczność reorganizacji urzędu i przewidziane w analizowanym przepisie konsekwencje dla urzęd-

nika mianowanego. Prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko wychodzi zatem z założenia, że urząd organizowany jest wyłącznie na podstawie statutu i regulaminu organizacyjnego, stanowionych zgodnie z wymogami art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 30 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), a jeśli tak, to zmiana tej organizacji odbywać musi się w stosownym trybie legislacyjnym, aby uznać ją za reorganizację w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Stanowisko takie można by uznać za trafne, jednakże pod warunkiem, że statut i regulamin urzędu organizowałyby całościowo jego pracę. Przyjąć należy, iż organizacja urzędu to nie tylko określenie jej jednostek organizacyjnych i ich zadań lecz także przydzielenie do tych jednostek etatów pracowniczych, bowiem ostatecznie cele i zadania urzędu realizowane są przez jego pracowników. Trudno też przyjąć, że etaty pracownicze - w tym te, które obejmują stanowiska urzędnicze - nie tworzą struktury organizacyjnej urzędu. Zatem zwrot „reorganizacja urzędu” odnosić się musi do całej struktury organizacyjnej urzędu, poczynając od podstawowego podziału na komórki organizacyjne, kończąc na usytuowanych w tych komórkach stanowiskach pracy. Tymczasem zarówno statut jak i regulamin organizacyjny nie określają w sposób zupełny struktury organizacyjnej urzędu, bo też nie taka jest ich rola. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie statut urzędu określa organizację zespolonej administracji rządowej w województwie, zgodnie z wymogami wynikającymi z ust. 3 tego artykułu. Zawierać więc musi on obowiązkowe elementy dotyczące: nazwy i siedziby urzędu, nazw stanowisk dyrektorów wydziałów, nazw wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu, zakresu działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu oraz, jeżeli ustawy tak stanowią, zakresu kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym, nazw stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, nazw komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, zakresu działania komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, nazw, siedzib i zakresu działania delegatur, składu kolegium wojewody i trybu jego pracy. Oprócz tego zawierać może on postanowienia w innych sprawach istotnych dla organizacji i funkcjonowania urzędu. Natomiast regulamin organizacyjny stanowi uszczegółowienie statutu. Z analizy statutu jak i regulaminu K.-P. Urzędu Wojewódz-

kiego w B., dostępnego na stronie internetowej [...] wynika, że nie tworzą one całej struktury organizacyjnej tej instytucji. Zarówno statut jak i regulamin ograniczają się do utworzenia stanowisk kierowniczych w poszczególnych wydziałach, ich zastępców oraz kierowników oddziałów, a także stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Tak więc utworzenie w poszczególnych komórkach organizacyjnych pozostałych stanowisk pracy i określenie ich ilości, nie wynika z postanowień statutu ani regulaminu, a zatem zmiana struktury organizacyjnej w tej części nie wymaga stosownego trybu legislacyjnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy, orzekający w niniejszej sprawie, wyraża pogląd, że likwidacja stanowiska urzędniczego, bądź jego przeniesienie do innej komórki organizacyjnej urzędu, dokonywane poza trybem legislacyjnym przewidzianym dla zmian statutu lub regulaminu organizacyjnego, stanowi również reorganizację urzędu w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, będącą przesłanką rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym za wypowiedzeniem, jeśli nie jest możliwe jego przeniesienie na inne stanowisko w tym samym urzędzie. Dokonana w ten sposób wykładnia omawianego przepisu nie narusza ogólnej zasady wyrażającej się wzmożoną ochroną trwałości stosunku pracy urzędnika mianowanego, ponieważ nadal przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę ma charakter kwalifikowany. Rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy następują zmiany organizacyjne uniemożliwiające dalsze zatrudnianie pracownika na dotychczasowym stanowisku i jeśli nie ma możliwości zatrudnienia go na innym stanowisku.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na mocy art. 98 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 12 ust. 4 pkt 1 w związku z § 11 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).

=====