

Wyrok z dnia 29 listopada 2006 r.

II PK 367/05

1. Przeniesienie mianowanego pracownika samorządowego ze względu na likwidację dotychczasowego stanowiska służbowego nie wymaga zapewnienia mu pracy na stanowisku zastrzeżonym w statucie gminy bądź związku międzygminnego dla pracowników mianowanych.

2. Pracodawca może przenieść mianowanego pracownika na stanowisko, z którym wiążą się zadania przewyższające jego kwalifikacje, z zastrzeżeniem ponoszenia przez pracodawcę ryzyka niezawinionego, wadliwego wykonania zadań przekraczających kwalifikacje pracownika i przestrzegania ograniczeń powierzenia takiej pracy wynikających z przepisów prawa, a zwłaszcza z przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Przewodniczący SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Sędziowie SN: Herbert Szurgacz, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 listopada 2006 r. sprawy z powództwa Pawła M. przeciwko Urzędowi Miasta I. o uznanie przeniesienia za bezskuteczne - przywrócenie na poprzednie stanowisko, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2005 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy, pozostawiając temu Sądowi orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Bydgoszczy oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Inowrocławiu z 1 grudnia 2004 r. oddalającego powództwo.

W pozwie skierowanym przeciwko Urzędowi Miasta w I. powód domagał się uznania za bezskuteczne przeniesienia go ze stanowiska zastępcy naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa na stanowisko inspektora w Wydziale Dróg i Transportu oraz przywrócenia na poprzednio zajmowane stanowisko. Pozwany wniósł o oddalenie powództwa zarzucając, że przeniesienie powoda na inne stanowisko było uzasadnione faktem likwidacji stanowisk zastępcy naczelnika w całej strukturze Urzędu.

Sąd ustalił, że powód został zatrudniony przez pozwanego od 1 lipca 1992 r. i z tym dniem mianowany na stanowisko zastępcy kierownika Wydziału Geodezji i Budownictwa, a następnie Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nadzoru Budowlanego i Architektury, a po kolejnej zmianie regulaminu organizacyjnego Urzędu - od 20 marca 2002 r. - Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa.

Bezsporne jest, że struktura organizacyjna Urzędu Miasta I. do 15 grudnia 2002 r. przewidywała stanowisko zastępcy Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa. Zarządzeniem Prezydenta Miasta I. z 16 grudnia 2002 r. wprowadzono Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta I., w którym postanowiono, że wydziałami kierują naczelnicy. Powód przebywał na zwolnieniu lekarskim od 5 listopada 2002 r. do 14 marca 2003 r. Od 25 marca 2003 r. do 24 czerwca 2003 r. był zawieszony w pełnieniu obowiązków w związku z toczącym się postępowaniem dyscyplinarnym, a następnie chorował przez 1 rok od 9 czerwca 2003 r. do 8 czerwca 2004 r. Pozwany oświadczeniem woli z 11 sierpnia 2004 r. na podstawie art. 10 ust. 1a 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. 7 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), powołując się na reorganizację Urzędu połączoną z likwidacją stanowiska powoda z dniem 16 sierpnia 2004 r., przeniósł go na stanowisko inspektora w Wydziale Dróg i Transportu, pozostawiając przez 6 miesięcy po przeniesieniu na nowe stanowisko wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa (świadek) Romuald K. potwierdził, że od grudnia 2002 r. w Urzędzie zlikwidowano stanowisko zastępców Naczelników Wydziałów, a w tym samym stanowisko powoda. Nieobsadzone stanowisko kierownika referatu ze względu na długotrwałą nieobecność powoda z powodu choroby powierzono w lipcu 2004 r. innej osobie.

W ocenie Sądu Rejonowego roszczenie powoda o uznanie przeniesienia go na stanowisko inspektora w Wydziale Dróg i Transportu za bezskuteczne i przywrócenie na stanowisko zastępcy Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa nie jest zasadne. Od 16 grudnia 2002 r. w strukturze organizacyjnej pozwanego Urzędu nie ma już stanowisk zastępcy naczelnika wydziału. Nie można przyjąć, jak to wywodzi powód, że Prezydent Miasta I. winien wydać decyzję dotyczącą likwidacji stanowiska powoda. Wprowadzenie nowej organizacji pracy przez tworzenie, łączenie czy likwidację stanowisk pracy i wprowadzenie nowego regulaminu organizacyjnego nie wymaga podania nazwisk pracowników, których stanowisk nie ma już w nowej strukturze. Polemika powoda co do zasadności i celowości reorganizacji Urzędu nie ma znaczenia w sprawie, skoro w pozwanym Urzędzie nie ma już stanowiska, jakie powód zajmował, to jest zastępcy naczelnika. Przeniesienie powoda do Wydziału Dróg i Transportu ma umocowanie w art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z art. 10 ust. 1a - w razie reorganizacji urzędu urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko służbowe, odpowiadające kwalifikacjom pracownika, jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez urzędnika nie jest możliwe dalsze jego zatrudnianie na tym stanowisku. Po przeniesieniu przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz przez okres 6 miesięcy nie niższe od dotychczasowego. Powód ma kwalifikacje do pracy w Wydziale Dróg i Transportu, gdyż jest inżynierem budownictwa o specjalności drogi, ulice i lotniska (według akt osobowych), a więc powierzenie obowiązków inspektora w tym wydziale jest zgodne z jego kwalifikacjami. Z tych względów Sąd uznał, że przeniesienie powoda na inne stanowisko służbowe jest zasadne i zgodne z przepisami, a tym samym brak jest podstaw faktycznych i prawnych do uznania zasadności żądania powoda przywrócenia do pracy na stanowisko, którego nie ma w strukturze organizacyjnej pracodawcy powoda.

W apelacji od tego wyroku powód podniósł, że nie nastąpiła faktyczna likwidacja jego stanowiska pracy, a jedynie zmiana jego nazwy. Zarzucił również, że nie ma wymaganych uprawnień do wykonywania czynności inspektora Wydziału Dróg i Transportu, decyzja o przeniesieniu go na to stanowisko opiera się na nieważnym regulaminie organizacyjnym, a ponadto jako pracownik mianowany nie powinien zostać przeniesiony na stanowisko, na którym mianowanie nie jest wymagane. Pozwany wniósł o oddalenie apelacji.

Sąd Okręgowy uznał apelację za niepodlegającą uwzględnieniu. Sąd podkreślił, że w myśl art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w razie reorganizacji urzędu można przenieść pracownika mianowanego na inne stanowisko służbowe odpowiadające kwalifikacjom pracownika, jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez urzędnika nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku. Likwidacja wszystkich stanowisk zastępców naczelników wydziałów w Urzędzie Miasta w I. jest niewątpliwie zmianą organizacyjną pociągającą za sobą konieczność dokonania zmian kadrowych. Ta zmiana organizacyjna była wynikiem wprowadzenia regulaminu organizacyjnego z 16 grudnia 2002 r. Nie ma tu znaczenia okoliczność, że przed przeniesieniem powoda na inne stanowisko pozwany dokonał kolejnej reorganizacji Urzędu, skoro w jej wyniku nie przywrócono stanowisk zastępców naczelników wydziałów. Likwidacja stanowiska zajmowanego przez powoda nie była pozorna, gdyż nie sprowadzała się (jak zarzucał powód) do zmiany nazwy stanowiska bądź do zmiany jego usytuowania w strukturze Urzędu. W szczególności podział zadań wydziału na dwa odrębne referaty i powierzenie kierowania nimi kierownikom sprawiło, że stanowisko zastępcy naczelnika wydziału stało się zbędne. Powód był brany pod uwagę jako kandydat na stanowisko kierownika Referatu Planowania Przestrzennego i Budownictwa. Pozwany stanowisko to powierzył jednak innej osobie ze względu na długotrwałą nieobecność powoda w pracy, wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego oraz postępowania karnego pod zarzutem korupcji (które doprowadziło do wydania - nieprawomocnego - wyroku skazującego połączonego z zakazem pełnienia funkcji kierowniczych). Zdaniem Sądu Okręgowego postępowanie pozwanego nie narusza art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ponieważ przepis ten nie nakazuje przeniesienia pracownika na stanowisko niezwiązane z dotychczasową funkcją, wymagając jedynie, by odpowiadało ono kwalifikacjom pracownika. Powód jako inżynier budownictwa (studia o specjalności drogi, ulice, lotniska) ma niewątpliwie kwalifikacje do pełnienia funkcji inspektora w Wydziale Dróg i Transportu (nawet gdyby wykonywanie części tych zadań wymagało uzyskania przez powoda potwierdzenia uprawnień do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie). Niezasadny jest też zarzut powoda, że pracownik mianowany może być przeniesiony tylko na stanowisko, na którym stosunek pracy nawiązuje się w drodze mianowania. W pozwanym Urzędzie stanowiskami z mianowania pozostają tylko stanowiska naczelników wydziałów (i kierownika Urzędu Stanu Cywilnego). Gdyby uznać zarzut po-

woda za zasadny, możliwe byłoby tylko przeniesienie go na wyższe stanowisko, co nie może być intencją art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

W skardze kasacyjnej powód wniósł o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi. Skarżący zarzucił naruszenie: (a) prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych, przez przyjęcie, że wystąpiły wszystkie wymagane przesłanki pozwalające przenieść powoda - jako pracownika mianowanego - ze stanowiska zastępcy naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa na stanowisko inspektora w Wydziale Dróg i Transportu w po-
zwanym Urzędzie Miasta I., gdy w rzeczywistości powód nie ma kwalifikacji odpowiednich do przeniesienia na to stanowisko oraz art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych przez to, że pozwany przeniósł powoda na stanowisko nieokreślone w Statucie Miasta I., do objęcia którego wymagane jest zatrudnienie na podstawie mianowania; (b) przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 k.p.c., przez dowolne i fragmentaryczne rozważenie materiału dowodowego, to znaczy błędne przyjęcie na podstawie złożonych przez powoda dowodów - decyzji Wojewody B. o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie z 30 stycznia 1992 r. [...] oraz pisma K.P. Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z 30 maja 2005 r. [...], że powód, jako inżynier budownictwa (studia o specjalności: drogi, ulice i lotniska), ma kwalifikacje do pełnienia funkcji inspektora w Wydziale Dróg i Transportu. Zdaniem powoda nie można uzyskać potwierdzenia uprawnień do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 12 i następne ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), jeżeli się ich nie posiada.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyjaśnienia dwóch kwestii prawnych dotyczących przeniesienia mianowanego pracownika samorządowego na inne stanowisko służbowe. Pierwsza z nich sprowadza się do pytania, czy dopuszczalne jest przeniesienie takiego pracownika na stanowisko, które nie zostało określone w

statucie gminy lub związku międzygminnego jako stanowisko, na którym zatrudnia się pracowników w drodze mianowania. Druga, wymaga rozstrzygnięcia, czy dopuszczalne jest powierzenie takiemu pracownikowi stanowiska, z którym wiązą się zadania wykraczające częściowo poza jego kwalifikacje.

Artykuł 7 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że do mianowanych pracowników samorządowych stosuje się odpowiednio art. 10 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zgodnie z ustępem 1a tego artykułu: „w razie reorganizacji urzędu urzędnika państwowego mianowanego można przenieść na inne stanowisko służbowe, odpowiadające kwalifikacjom pracownika, jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez urzędnika nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku. Po przeniesieniu przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz przez okres sześciu miesięcy nie niższe od dotychczasowego.” Z kolei art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, określający podstawy nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym, stanowi w pkt. 2, że na podstawie mianowania są zatrudniani pracownicy zatrudniani na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego.

Odnosnie do pierwszej z powyższych kwestii należy stwierdzić, że z przytoczonych przepisów nie wynika, aby, jak twierdzi skarżący, przeniesienie pracownika samorządowego na inne stanowisko służbowe ze względu na likwidację dotychczasowego stanowiska wymagało zapewnienia mu pracy na stanowisku zastrzeżonym w statucie gminy bądź związku międzygminnego dla pracowników mianowanych. Taki warunek nie wynika z brzmienia bezpośrednio regulującego takie przeniesienie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, który wymaga jedynie aby było to stanowisko odpowiadające kwalifikacjom pracownika. Uznanie jego obowiązywania zakładałoby więc rozszerzenie, zawartej w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych zasady (zatrudniania na takim stanowisku w momencie nawiązania stosunku) na przeniesienie pracownika. W ocenie Sądu Najwyższego podstaw do takiego odczytania rozważanych przepisów nie daje nie tylko wykładnia literalna i systemowa, lecz także celowościowa. W szczególności skutek reorganizacji urzędu liczba stanowisk obsadzanych zgodnie ze statutem pracownikami mianowanymi może ulec zmniejszeniu, co uniemożliwi zatrudnienie wszystkich pracowników mianowanych na takich stanowiskach. W takim przypadku osoby te, przy założeniu trafności wykładni proponowanej w skardze, byłyby zbędne i jedynym rozsądnym działaniem byłoby rozwiązanie z

nimi stosunków pracy. Temu sprzeciwia się jednak zarówno nieracjonalność pozbawiania się i pozbawiania pracy wykwalifikowanych pracowników, jak i treść art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, określającego przypadki, w których dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym. Przepis ten nie wymienia rozpatrywanej sytuacji w enumeratywnie wskazanych przyczynach rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym. Należy również dodać, że dopuszczalność zatrudnienia w szczególnych przypadkach pracownika mianowanego na stanowisku nieokreślonym w statucie gminy lub związku międzygminnego została już uznana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyroki z: 11 marca 1997 r., I PKN 34/97, OSNAPIUS 1997 nr 22, poz. 433; OSP 1998 nr 11, poz. 202 i z 7 lipca 2005, II PK 351/04, OSNP 2006, nr 11-12, poz. 171).

Co do drugiej z wymienionych kwestii, to należy zauważyć, że uzależnienie dopuszczalności przeniesienia pracownika mianowanego na inne stanowisko od tego, aby stanowisko to odpowiadało kwalifikacjom pracownika występuje również w art. 10 ust. 1 pkt 1b i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zastrzeżenie takie występuje także w powszechnym prawie pracy w niektórych przypadkach przenoszenia lub ponownego zatrudniania pracownika na innym stanowisku niż dotychczasowe (zob. np. art. 42 § 4, art. 71, art. 72 § 2 i art. 186⁴ k.p.). Należy stwierdzić, że co do zasady celem tych przepisów jest ochrona pracownika przed powierzeniem w sytuacjach w nich normowanych pracy niżej kwalifikowanej w stopniu deprecjonującym pracownika, jak np. powierzenie na podstawie art. 42 § 4 k.p. technikowi chemikowi pracy niewymagającej żadnych kwalifikacji zawodowych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1997 r., I PKN 131/97, OSNAPIUS 1998 nr 6, poz. 178). W ocenie Sądu Najwyższego w składzie obecnym przepisy te nie sprzeciwiają się co do zasady powierzeniu pracownikowi pracy na stanowisku wymagającym wyższych niż posiada kwalifikacji, np. w przypadku braku odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Z natury stosunku pracy, określonej przez charakterystyczne cechy tego stosunku prawnego, wynika jednak, że w takim przypadku pracodawca ponosi ryzyko (osobowe) niezawinionego wadliwego wykonania zadań przekraczających kwalifikacje pracownika. Ponadto swoboda powierzenia takiej pracy jest ograniczona przez przepisy prawa. W szczególności dopuszczenie do niej nie może spowodować zagrożenia dla zdrowia lub życia pracownika lub innych osób. W takiej bowiem sytuacji powierzeniu pracy przekraczającej kwalifikacje pracownika sprzeciwia się art. 237³ § 1 k.p., zgodnie z którym nie wolno dopuścić pracownika do pracy, do której wykony-

wania nie posiada on wymaganych kwalifikacji lub potrzebnych umiejętności, a także dostatecznej znajomości przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Powierzenie takiej pracy nie będzie również dopuszczalne, jeśli wykonywanie zadań przekraczających kwalifikacje pracownika stanowi konieczny jej składnik, a jednocześnie przepisy prawa przewidują jego osobistą odpowiedzialność za ich wykonanie. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których przepisy prawa uznają wadliwe wykonanie określonych czynności za czyn zabroniony i przewidują osobistą odpowiedzialność sprawcy (osoby, która się go dopuszcza). W rezultacie należy uznać, że, co do zasady, pracodawca może przenieść mianowanego pracownika samorządowego na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych na stanowisko, z którym wiążą się zadania przewyższające jego kwalifikacje, z zastrzeżeniem ponoszenia przez pracodawcę ryzyka niezawinionego wadliwego wykonania zadań przekraczających kwalifikacje pracownika i przestrzegania ograniczeń powierzenia takiej pracy wynikających z przepisów prawa, a zwłaszcza z przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Wobec powyższego, niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, przez fakt, że pozwany przeniósł powoda na stanowisko nieokreślone w statucie miasta I. do objęcia którego wymagane jest zatrudnienie na podstawie mianowania. Trafnie natomiast skarżący podniósł zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 10 ust. 1a ustawy o pracownikach urzędów państwowych i art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, przez przyjęcie, że wystąpiły wszystkie wymagane przesłanki pozwalające przenieść powoda - jako pracownika mianowanego - ze stanowiska zastępcy naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomości i Budownictwa na stanowisko inspektora w Wydziale Dróg i Transportu w pozwanym Urzędzie Miasta I. Dochodząc bowiem do takiego wniosku Sąd Okręgowy nie rozważył wskazanych powyżej ograniczeń powierzenia pracownikowi stanowiska wymagającego wyższych niż posiadane kwalifikacji, ograniczając się do lakonicznego stwierdzenia, że powód, jako inżynier budownictwa (studia o specjalności drogi, ulice, lotniska), ma kwalifikacje do pełnienia funkcji inspektora w Wydziale Dróg i Transportu (nawet gdyby wykonywanie części tych zadań wymagało uzyskania przez powoda potwierdzenia uprawnień do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie).

Oдноśnie do zarzutu naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 233 k.p.c. należy wskazać, że w świetle art. 398³ § 3 k.p.c. zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów nie mogą być podstawą skargi kasacyjnej (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 września 2005, III CSK 13/05, OSNC 2006 nr 4, poz. 76).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

=====