



Sygn. akt I PK 100/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 sierpnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa E. W.

przeciwko Urzędowi Miasta Ł.

o uznanie za bezskuteczne przeniesienia na inne stanowisko na skutek skargi

o wznowienie postępowania w sprawie VII Pa (...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 7 sierpnia 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych w Ł.

z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt VIII Pa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 240
(dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Ł. wyrokiem z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt VIII Pa (...)

oddalił skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem złożoną przez powódkę E. W. od wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt VII Pa (...), w którym Sąd Okręgowy oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Rejonowego w Ł. X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie X P (...), którym oddalono jej powództwo skierowane przeciwko Urzędowi Miasta Ł. o uznanie za bezskuteczne przeniesienia na inne stanowisko.

W dniu 31 stycznia 2014 r. powódka na podstawie art. 403 § 2 k.p.c. wniosła o wznowienie postępowania zakończonego wskazanym, prawomocnym wyrokiem. W uzasadnieniu swego stanowiska podniosła, iż w dniu 2 listopada 2013 r. dowiedziała się, że w Urzędzie Miasta Ł. zostało wprowadzone Zarządzenie nr (...) (...) Prezydenta Miasta Ł. z dnia 25 lutego 2013 r., na podstawie którego wyszły na jaw nowe istotne dla sprawy okoliczności faktyczne i środki dowodowe, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, a z których nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu oraz były nieznane wydającemu orzeczenie. W ocenie skarżącej powyższe zarządzenie wskazuje na pozorną likwidację jej stanowiska pracy będącej przyczyną przeniesienia jej na inne stanowisko. Z jego treści wynika bowiem wprost, iż pozwany przywrócił dawną nazwę komórce organizacyjnej, której była dyrektorem tj. ponownie nazwano ją Biurem Audytu Wewnętrznego i Kontroli i nie przeprowadzono konkursu na stanowisko dyrektora, co świadczy o braku powoływanej przez pozwanego reorganizacji.

Skarżąca zaznaczyła, iż wskazane zarządzenie zostało wydane w dniu 25 lutego 2013 r. jeszcze przed zakończeniem postępowania sądowego tj. przed uprawomocnieniem się wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z 17 stycznia 2013 r. w dniu 26 lutego 2013 r. wobec tego okoliczność ta może stanowić podstawę wznowienia postępowania. Dodatkowo skarżąca podniosła, iż wskazane postępowanie toczyło się w oparciu o podrobione dokumenty i oświadczenia UMŁ. Zdaniem powódki pismo z dnia 23 sierpnia 2010 r. dotyczące przeniesienia jej do pracy na stanowisko głównego specjalisty w Oddziale Kontroli i Nadzoru Wydziału Praw Jazdy i Dowodów Rejestracyjnych zostało sfabrykowane przez skarżącego, pismo to nie zostało jej nigdy doręczone, a tym bardziej nie może należeć do jej akt osobowych pozostawać w obrocie prawnym i powodować jakichkolwiek skutków.

Zdaniem skarżącej sprefabrykowano też Upoważnienie Prezydenta do wykonywania czynności audytowych wydane dyrektorowi Wydziału Organizacyjnego tj. osobie nieposiadającej uprawnień audytora i według oświadczenia Prezydenta przez tę osobę nie stosowane. UMŁ złożył tymczasem nieprawdziwe oświadczenie, że po reorganizacji w sierpniu 2011 r. zakres czynności zarządzającego audytem wewnętrznym i kontrola został podzielony do wykonywania przez dwie osoby - dyrektora i zastępcę dyrektora Wydziału Organizacyjnego. Według zaś pisemnego oświadczenia prezydenta czynności zarządzającego audytem i kontrolą wykonywał tylko jednoosobowo zastępca dyrektora Wydziału Organizacyjnego posiadający stosowne uprawnienia.

Z uwagi na powyższe skarżąca wniosła o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z 17 stycznia 2013 r. i o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu według norm przepisanych. Wniosła też o przeprowadzenie licznych dowodów w tym m.in. z zarządzenia Prezydenta Miasta Ł. z 25 lutego 2013 r. w oparciu o który wniosła skargę.

W odpowiedzi na powyższe pełnomocnik strony pozwanej wniósł o odrzucenie skargi z uwagi na brak dowodów wskazujących, że powódka dowiedziała się w dniu 2 listopada 2013 r. o wprowadzeniu zarządzenia nr (...) Prezydenta Miasta Ł. z dnia 25 lutego 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Ł., zaś w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie skargi z powodu braku podstaw do wznowienia postępowania wynikających z art. 403 § 2 k.p.c.

W uzasadnieniu powyższego pozwany podniósł, iż powódka nie uprawdopodobniła zachowania terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, wynikającego z art. 407 k.p.c. Powódka bowiem w sposób wiarygodny nie przedstawiła dowodu wskazującego kiedy dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę wznowienia, stwierdzając enigmatycznie, iż w dniu 2 listopada 2013 r. odkryła okoliczności faktyczne i środki dowodowe, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tymczasem powódka w dniach 30 sierpnia i 6 września była osobiście w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli i wiedzę o jego funkcjonowaniu mogła zaczerpnąć z umieszczonych w 3 różnych miejscach jego siedziby tablic informacyjnych. Ponadto powódka rozmawiała w tych

dniach z pracownicą biura, a ponieważ jak wskazuje materiał sprawy i przedkładane przez powódkę dokumenty, skarżąca na bieżąco przegląda strony internetowe, wiedzę w tym przedmiocie mogła uzyskać w innym terminie.

Zdaniem pozwanego brak też podstaw do wznowienia postępowania, z uwagi na ujawnienie nowych okoliczności, których wcześniejsze uwzględnienie miałoby znaczenie dla rozstrzygnięcia oraz wpływ na wynik sprawy. Przesłanka ta nie zaistniała bowiem na gruncie rozpatrywanego postępowania. Pozwany podniósł, iż spełnił przesłanki z art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych na podstawie, których przeniesiono powódkę na stanowisko audytora wewnętrznego w zespole ds. audytu wewnętrznego w Wydziale Organizacyjnym. Pozwany przeprowadził reorganizację w UM Ł. co skutkowało brakiem możliwości dalszego zatrudniania powódki na zajmowanym stanowisku ze względu na jego likwidację. Mając na uwadze zmiany dokonane m.in. zarządzeniem z 25 lutego 2013 r., na które powołała się w skardze powódka, pozwany podniósł, iż powołane Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli nie jest tożsame z biurem Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg którego dyrektorem była powódka. Pozwany wskazał, iż komórki te, co prawda, mają zbliżoną nazwę jednakże różni je znacząco zakres zadań (część zadań biura kierowanego przez powódkę przekazana została do Wydziału Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami, nowopowstałe biuro zajmuje się zaś nadto kontrolą zarządczą i koordynacją procedur oraz weryfikacją projektów Unijnych tj. czynnościami nieobjętymi zakresem kompetencji biura prowadzonego przez powódkę), różna jest ich struktura wewnętrzna (podział na komórki) oraz struktura zewnętrzna (biuro prowadzone przez powódkę podlegało bezpośrednio Prezydentowi w chwili obecnej zaś należy do Departamentu Obsługi i Administracji, który nadzoruje Sekretarz Miasta Ł.. Tym samym twierdzenia skarżącej co do rzekomego ujawnienia okoliczności faktycznych świadczących o pozorności dokonanych zmian organizacyjnych w związku z kolejną zmianą struktury organizacyjnej pozwanego i częściowym powrotem do dawnego nazewnictwa komórek nie są uprawnione. Powierzenie więc powódce wykonywania innych obowiązków na podstawie art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych było więc w pełni prawidłowe.

Co do kwestii braku naboru na stanowisko dyrektora w nowym wydziale

podniesiono, iż miał miejsce awans wewnętrzny określony w art. 20 ust. 1 powoływanej wyżej ustawy. Co do twierdzeń powódki, iż postępowanie w sprawie, w której domaga się wznowienia zostało oparte na sfabrykowanych dokumentach, pozwany podniósł, iż powódka po zapoznaniu się z treścią oświadczenia z 23 sierpnia 2010 r., odmówiła jego przyjęcia co stosowną wzmianką w jego treści potwierdzili świadkowie. Co do zaś sprefabrykowania Upoważnienia Prezydenta do wykonywania czynności audytowych przez Dyrektora Wydziału Organizacyjnego powyższe twierdzenie skargi jest niejednoznaczne i sprowadza się do kwestionowania przez skarżącą obowiązujących zarządzeń Prezydenta Miast Ł..

Wyrokiem z 8 maja 2014 r. Sąd Okręgowy w Ł. oddalił skargę E. W. o wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Ł. z 17 stycznia 2013 r.

W wyniku skargi kasacyjnej powódki Sąd Najwyższy - wyrokiem z 9 grudnia 2015 r. - uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Ł. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego, stwierdzając, że Sąd drugiej instancji nie rozważył, czy wskazana przez skarżącą podstawa wznowienia rzeczywiście istnieje, a jeśli tak, nie ocenił - po rozpoznaniu sprawy na nowo w granicach, jakie ta podstawa wznowienia zakreśla (art. 412 § 1 k.p.c.) - czy mogła ona mieć wpływ na dokonane w postępowaniu objętym skargą o wznowienie ustalenia co do pozorności likwidacji kierowanej przez skarżącą komórki organizacyjnej i zajmowanego przez nią stanowiska, a w konsekwencji – na wynik sprawy, czego wymaga art. 403 § 2 k.p.c.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd Okręgowy w Ł., wyrokiem z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt VIII Pa (...) jeszcze raz oddalił skargę powódki o wznowienie postępowania.

Sąd Okręgowy stwierdził, że powódka nie miała możliwości powoływania się na okoliczność faktyczną utworzenia w strukturach pozwanego Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli, pomimo że projekt jego powstania w styczniu 2013 r. był już przygotowany i poddany procedurze sprawdzenia przez dział prawny. Powódka powzięła powyższą wiedzę dopiero po formalnym wydaniu Zarządzenia nr 3328 z 25 lutego 2013 r. tworzącego Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w strukturze organizacyjnej Departamentu Obsługi i Administracji. W tej sytuacji nie było

wątpliwości, że faktycznie skarżąca nie mogła na powyższą okoliczność w poprzednio toczącym się postępowaniu powoływać, pomimo że prace co do powstania Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli toczyły się w czasie gdy postępowanie przed Sądem drugiej instancji w sprawie VII Pa (...) jeszcze nie zakończyło się prawomocnie. A co za tym idzie wskazana przez powódkę okoliczność faktyczna stanowi w pełni uzasadnioną podstawę do wznowienia prawomocnie zakończonego wcześniej postępowania w sprawie VII Pa (...). Jednak powyższe stwierdzenie nie stanowi automatycznie, że wskazana okoliczność faktyczna powoduje, że żądanie skargi było słuszne, a otwiera jedynie drogę do merytorycznej oceny czy w rzeczywistości utworzenie finalnie w strukturach pozwanego w dniu 25 lutego 2013 r. Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli mogło mieć znaczenie dla ustalenia czy dokonana przez pracodawcę likwidacja stanowiska pracy powódki była pozorna.

W ocenie Sądu Okręgowego okoliczność ta nie miałaby jednak znaczenia dla rozpoznania uprzednio toczącej się sprawy.

Sąd stwierdził, że w okresie od 2010 r. do marca 2013 r. pozwany dokonywał wielu zmian organizacyjnych. Pierwsza zmiana organizacyjna weszła w życie z dniem 18 października 2010 r., polegająca na rozdzieleniu Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg na dwie komórki organizacyjne: Biuro Kontroli i Skarg oraz w randze samodzielnej komórki organizacyjnej Oddział Audytu Wewnętrznego - zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta Ł. z 14 października 2010 r. Do zadań w strukturze Biura Kontroli i Skarg należało w szczególności: koordynacja działań kontrolnych, sporządzenie zbiorczego projektu planu kontroli realizowanych przez służby kontrolne, wykonywanie kontroli - Oddział Kontroli Wewnętrznej oraz przyjmowanie interesantów zgłaszających skarg i wniosków – Oddział Skarg.

Kolejna zmiana zlikwidowała komórkę organizacyjną Biuro Kontroli i Skarg oraz Oddział Audytu Wewnętrznego i od dnia 16 sierpnia 2011 r. utworzono Zespół ds. Audytu Wewnętrznego w Wydziale Organizacyjnym oraz Zespół Skarg w Wydziale Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami - zarządzenie Nr (...) Prezydenta Miasta Ł. z 8 sierpnia 2011 r.

Następną zmianę struktury organizacyjnej wprowadzono z dniem 1 marca 2013 r. zgodnie z zarządzeniem Nr (...) Prezydenta Miasta Ł. z 2 lutego 2013 r.,

zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulamin organizacyjnego Urzędu Miasta Ł. utworzono Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w strukturze organizacyjnej Departamentu Obsługi i Administracji.

Analiza powyższych danych pozwoliła Sądowi Okręgowemu dojść do przekonania, że nowoutworzone Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli nie jest odtworzeniem uprzednio kierowanego przez powódkę Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg. Przede wszystkim nazwy obu tych Biur są jedynie podobne ale nie takie same. Po drugie zadania Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg, którego dyrektorem była powódka, nie pokrywa się z zadaniami nowopowstałego Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli. Zakres zadań Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg był zdecydowanie szerszy niż nowoutworzonego Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli. Dodatkowo Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli zostały przydzielone zadania, które wcześniej nie były zarezerwowane do Biura kierowanego przez powódkę jak choćby zadania dotyczące realizacji oceny kontroli zarządczej w Urzędzie, bowiem zadanie to nie było wcześniej w zakresie działania audytu wewnętrznego, a tym samym Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg, ponadto od 2013 r. w Urzędzie realizowane były czynności doradcze, dotyczące elementów procesu zarządzania ryzykiem, obejmowały plany działalności wszystkich komórek organizacyjnych, stosowane mierniki, analiza ryzyka oraz alokacja zasobów przypisanych do realizowanych zadań. Nadto obowiązki związane z rozpatrywaniem skarg nie powróciły do struktury nowoutworzonej jednostki. Po trzecie także umiejscowienie w strukturach pozwanego oraz podział na wchodzącego jego skład jednostki było odmienne. Biuro Audytu Wewnętrznego Kontroli i Skarg UM Ł. było samodzielną komórką organizacyjną w strukturach pozwanego i dzieliło się na: Oddział Audytu Wewnętrznego, Oddział Kontroli Wewnętrznej, Zespół Skarg, Samodzielne Stanowisko ds. Obsługi Sekretariatu. Z kolei Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w strukturze organizacyjnej należy do Departamentu Obsługi i Administracji, którym zarządza Sekretarz Miasta Ł. i dzieli się na: Oddział Kontroli, Zespół Audytu Wewnętrznego i Samodzielne Stanowisko ds. Administracyjno - Organizacyjnych.

Mając na uwadze opis zadań oraz strukturę wewnętrzną Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg oraz Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli brak

podstaw do stwierdzenia, że nowopowstała komórka organizacyjna wykonuje podstawowe zadania Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg. Istotne różnice dotyczyły realizacji zadań, umiejscowienie w strukturach pozwanego oraz podziału na jednostki w ramach, których te zadania były wykonywane.

Sąd Okręgowy uznał, iż wbrew twierdzeniom powódki nie udowodniła ona w żadnym zakresie faktu pozorności likwidacji zajmowanego poprzednio przez nią stanowiska. Brak było jakichkolwiek przesłanek dla stwierdzenia, że przeprowadzone przez pozwanego kolejne reorganizacje były nacechowane pozornością, bowiem zarówno zadania nowopowstałej komórki organizacyjnej, jaki i jej struktura wewnętrzna kształtują się w sposób odmienny od Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg, którym kierowała powódka. Nie bez znaczenia był fakt, że w pozwanej jednostce zmiany organizacyjne były dość często przeprowadzane i nie obejmowały swym zasięgiem jedynie Biuro Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg kierowanego przez powódkę, ale dotyczyły także innych działów i powodowały zmianę wewnętrznej struktury urzędu, w szczególności rodzaju i liczby wewnętrznych jednostek (komórek) organizacyjnych, podziału zadań między nimi, sposobu współdziałania oraz kierowania tymi komórkami. Wprowadzając kolejne zmiany pracodawca miał na celu osiągnięcie skuteczniejszego realizowania zadań publicznych. Zatem zmiany w zakresie Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg nie były odosobnione, ale wpisywały się w ogólny trend prowadzonych w pozwanej jednostce procesów reorganizacji mających na celu poprawę jego funkcjonowania. A co za tym idzie działania pozwanego nie były w żadnym wypadku nakierowane na celowe zlikwidowanie stanowiska powódki a wymuszone zaistniałymi potrzebami.

Dodatkowo Sąd Okręgowy podniósł, że nawet gdyby przyjąć, iż faktycznie nowopowstałe Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli było wiernym odtworzeniem Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg do dokonanie tego dopiero po półtora roku oznacza, że zachodziły ku temu poprzednio uzasadnione podstawy aby je zlikwidować. To zaś oznacza, że likwidacja faktycznie miała miejsce.

Ponadto, w ocenie sądu, gdyby nawet po okresie ponad 1,5 rocznej przerwy UM Ł. powrócił „*stricte*” do poprzedniej struktury organizacyjnej, to i tak okoliczność ta nie przesądzałaby automatycznie, iż poprzednia likwidacji była fikcyjna. Uznanie

tego wymagałoby udowodnienia. Pracodawca ma bowiem prawo dowolnie, nawet wadliwie i niekorzystnie dla swych interesów przeprowadzać reorganizację. Zachowanie takie nie świadczy jeszcze o fikcyjności zamierzeń. Sam ustawodawca przewidując w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1474 z późn. zm.) sytuację ponownego tworzenia tych samych, uprzednio zlikwidowanych, stanowisk, przewidział roszczenie o ponowne zatrudnienie. Sąd Okręgowy zauważył, że choć przepisy te, nie odnoszą się oczywiście wprost do sytuacji powódki, świadczą jednak o tym, iż ustawodawca przewidział fluktuację stanowisk na rynku pracy, a ponowne zatrudnianie pracowników na tych samych stanowiskach tworzonych przed upływem roku, od ich likwidacji, nie może świadczyć automatycznie o pozorności likwidacji. W spornej sprawie minęło ponad 1,5 roku a nowe stanowisko nie może być uznane za tożsame ze zlikwidowanym. Powódka nie przedstawiła zaś, poza swoimi twierdzeniami, żadnych dowodów na pozorność likwidacji.

Ponadto Sąd Okręgowy zaznaczył, że nie było możliwe - jak chciałaby tego skarżąca - aby Sąd obecnie rozpoznający skargę o wznowienie postępowania analizował okoliczności dotyczące procedury przyjmowania aktów prawnych przez Urząd Miasta Ł., czy były one wydane z naruszeniem procedury wewnętrznej tj. „Instrukcji w sprawie zasad opracowywania projektów prawnych i ich przedkładania na posiedzeniu Kolegium Prezydenta Miasta Ł. oraz przekazywania aktów prawnych do realizacji przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Ł. oraz miejskie jednostki organizacyjne” czy też z naruszeniem prawa powszechnie obowiązującego tj. ustawy o finansach publicznych i dyscyplinie finansów publicznych. Podobnie brak było podstaw aby analizować czy przedstawione przez pozwanego dokumenty były fałszowane bądź fabrykowane. Sąd związany jest podstawą skargi o wznowienie postępowania i tylko w tym wąskim zakresie jest zobligowany ponownie analizować stan sprawy. Nie może badać okoliczności, które nie są i nie mogą stanowić podstawy skargi o wznowienie postępowania. Wskazane zaś powyżej okoliczności czy dowody były znane powódce na etapie rozpoznawania sprawy o bezskutecznie przeniesienie na inne stanowisko i mogły być podnoszone w poprzednio toczącym się procesie co też skarżąca uczyniła, a

Sąd Rejonowy a następnie Sąd Okręgowy do tych zarzutów się już odniósł. Sąd wyjaśnił, że kognicja sądu powszechnego nie obejmuje możliwości kontrolowania zgodności z prawem zarządzeń Prezydenta Miasta, albowiem zastrzeżona jest ona wyraźnie jako domena postępowania nadzorczego właściwego organu nadzoru - art. 91 ustawy o samorządzie gminnym bądź postępowania sądowo administracyjnego - art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wyrażony pogląd opiera się zaś zarówno na konstytucyjnym podziale zadań sądownictwa administracyjnego i powszechnego (art. 184 Konstytucji RP), jak również treści unormowań szczególnych dotyczących możliwości wzruszenia aktów organów gminy. Sąd poprzednio rozpoznający sprawę zwrócił uwagę, że w toku postępowania prowadzonego przez sąd powszechny obowiązuje zasada związania procedującego sądu treścią konkretnego aktu organu gminy dopóki jego zgodność z prawem nie zostanie zakwestionowana we właściwym postępowaniu. Natomiast konfrontując powyższe z treścią sformułowanych przez skarżącą zarzutów Sąd poprzednio rozpoznający sprawę uznał, że nie był władny do oceny zgodności zarządzeń Prezydenta Miasta z prawem, w szczególności z przepisami ustawy o finansach publicznych, albowiem dysponował materiałem dowodowym, z którego wprost wynikało, że zarządzenia te obowiązują, albowiem ich zgodność z prawem nie została podważona. Nie było zatem możliwe obecnie analizowanie całej sprawy od początku, ale jedynie w granicach podstawy skargi o wznowienie postępowania a ta zaś dotyczyła jedynie okoliczności faktycznej utworzenia Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli w strukturze organizacyjnej Departamentu Obsługi i Administracji. Sąd Okręgowy obecnie rozpoznający skargę dokonał oceny tylko wskazanej okoliczności jako mogącej mieć wpływ na żądanie powódki zgłoszone w poprzednim postępowaniu. Zatem wszelkie pozostałe zarzuty czy też okoliczności faktyczne jak i dowody nie mogły być ponownie analizowane, ponieważ Sąd nie był do tego uprawniony w świetle przepisów regulujących instytucję skargi o wznowienie postępowania, której wniesienie dopuszczalne jest w ściśle określonych sytuacjach. Ewentualne uchybienia pozwanego przy tworzeniu aktów prawa wewnętrznego czy niezgodności z ustawą o finansach publicznych nie mogły być przedmiotem obecnie toczącego się postępowania w zakresie rozpoznania skargi powódki.

Powyższy wyrok zaskarżyła skargą kasacyjną powódka w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi pełnomocnik powódki zarzucił:

I. Naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 403 § 2 k.p.c. przez pozorne rozpoznanie sprawy w odniesieniu się do jego treści, gdy z jednej strony Sąd Okręgowy ustala, że cyt.: „nie ma wątpliwości że faktycznie skarżąca nie mogła na powyższą okoliczność w poprzednio toczącym się postępowaniu powoływać, pomimo, że prace co do powstania Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli toczyły się w czasie gdy postępowania przed sądem drugiej instancji w sprawie VII Pa (...) jeszcze nie zakończyło się prawomocnie. A co za tym idzie wskazana przez powódkę okoliczność faktyczna stanowi w pełni uzasadnioną podstawę do wznowienia prawomocnie zakończzonego wcześniej postępowania w sprawie VII Pa (...).”, a następnie wyprowadza pogląd - jak można jedynie sądzić - że okoliczności te nie mogłyby mieć wpływu na wynik sprawy, który to wywód oparty jest na celowym wykluczeniu z ustaleń rzeczywistej treści uzasadnienia pisma wewnętrznego pozwanego adresowanego do Prezydent Miasta Ł. z 15 stycznia 2013 r. wskazującego na fakt, iż stan istniejący jest sprzeczny z prawem, a wniosek ten z dniem 17 stycznia 2013 r. tj. w dacie wejścia w życie cyt.: „ usunie uchybienia dotyczące usytuowania komórki audytu wewnętrznego oraz podległości kierownika komórki audytu wewnętrznego. W myśl ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) komórka audytu wewnętrznego powinna mieć zapewnioną organizacyjną odrębność, a kierujący komórką audytu powinien podlegać bezpośrednio Prezydentowi Miasta jako kierownikowi jednostki”.

2. art. 382 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 412 § 1 i 2 k.p.c., przez uchylenie się od merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach dowodów przeprowadzonych w postępowaniu apelacyjnym potwierdzających spełnienie przesłanek z art. 403 § 2 k.p.c. co winno prowadzić do przyjęcia, że w chwili wyrokowania przez Sąd Okręgowy, tj. w dniu 17 stycznia 2013 r. istniały okoliczności faktyczne, które gdyby były znane wówczas wpłynęłyby na treść wyroku tj. prowadziłyby do zamiany zaskarżonego wyroku i uwzględnienia powództwa skarżącej;

3. art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez celowe pominięcie rzeczywistej treści uzasadnienia do projektu zarządzenia, cyt. pominięty przez sąd fragment „W szczególności zmiana regulaminu usunie uchybienia dotyczące usytuowania komórki audytu wewnętrznego oraz podległości komórki audytu wewnętrznego. W myśl ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) komórka audytu wewnętrznego powinna mieć zapewnioną organizacyjną odrębność, a kierujący komórką audytu powinien podlegać bezpośrednio Prezydentowi Miasta jako kierownikowi jednostki”. Co pozostaje także z całkowitym pominięciem i prawidłową analizą prawa materialnego ustawy o finansach publicznych a dotyczących usytuowania audytu wewnętrznego w strukturze jednostki, podległości jego kierownika jako niezależnego audytora oraz faktu, że powyższe okoliczności jako regulowane ustawowo nie podlegają odmiennym od ustawy regulacjom wewnętrznym w jednostce.

4. art. 398²⁰ k.p.c. w wyniku rozpoznania sprawy niezgodnie z wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy, którą to wykładnią wyrażoną na str. 10 uzasadnienia wyroku SN z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt I PK 5/15 Sąd Okręgowy był związany. Sąd wbrew celom wykładni dokonał oceny braku pozorności zmiany w oderwaniu od zgromadzonego w postępowaniu materiału dowodowego, systemu normatywnego regulującego audyt wewnętrzny w ustawie o finansach publicznych.

II. Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

1. art. 23 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) przez błędną wykładnię i przyjęcie, że skoro likwidowane stanowisko skarżącej oraz nowoutworzone stanowisko Dyrektora Biura Audytu i Kontroli różnią się co do zakresu zadań, to likwidacja stanowiska pracy skarżącej nie jest pozorna, podczas gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisu wskazuje, że z pozorną likwidacją stanowiska pracy, mamy do czynienia także wówczas, gdy jest tworzone inne stanowisko pracy, ale różnice nie dotyczą istotnych elementów zarówno struktury organizacyjnej jak i stosunku pracy;

2. naruszenie art. 272-296 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) przez ich niezastosowanie, w wyniku

pominięcia, że w przypadku osoby zatrudnionej na stanowisku kierownika komórki audytu wewnętrznego zakres jej obowiązków, uprawnień, a także struktury organizacyjnej w komórki, jest regulowany ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) a sposób wykonywania audytu przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. z 2010 r., poz. 108), zaś nazwy użyte w aktach wewnętrznych w tym Regulaminie organizacyjnym nie odnoszą się do istoty wykonywania obowiązków kierownika komórki audytora wewnętrznego i jej usytuowania;

3. naruszenie art. 18 a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) przez uchylenie się od jego zastosowania i pominięcie, że zgodnie z tym przepisem ustawowym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia niezależnego audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego podległego bezpośrednio i wyłącznie kierownikowi jednostki albo niezawierania umowy z usługodawcą i działanie to podlega karze.

Wobec powyższego skarżąca wniosła o:

- 1) przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania;
- 2) uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z 5 grudnia 2017 r. w sprawie o sygnaturze akt VIII Pa (...) w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania;
- 3) zasądzenie kosztów postępowania od pozwanego na rzecz powódki, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych za postępowanie wywołane niniejszą skargą kasacyjną.

Strona pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o:

- 1) oddalenie skargi kasacyjnej w całości;
- 2) zasądzenie od skarżącej na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Na podstawie art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W pierwszej kolejności należy odnieść się do przedstawionych zarzutów naruszenia prawa procesowego, bowiem dopiero stwierdzenie, że Sąd drugiej instancji przeprowadził prawidłowe postępowanie w niniejszej sprawie pozwoli przejść do oceny prawidłowości zastosowania prawa materialnego.

W ocenie Sądu Najwyższego nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 403 § 2 k.p.c. Zarzut ten w istocie sprowadza się do polemiki z ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów dokonaną przez Sąd Okręgowy, co w świetle treści art. 398³ § 3 k.p.c. jest niedopuszczalne. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie ma sprzeczności, bowiem stwierdzenie, że w sprawie występuje podstawa do wznowienia postępowania nie oznacza jeszcze, że skarga jest uzasadniona, a jedynie obliguje Sąd do rozważenia sprawy na nowo i oceny, czy podstawa wznowienia wpływa na rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy. Zwracał na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 9 grudnia 2015 r., I PK 5/15, również wydanym w niniejszej sprawie, w którym wskazał on, że Sąd drugiej instancji nie rozważył, czy wskazana przez skarżącą podstawa wznowienia rzeczywiście istnieje, a jeśli tak, nie ocenił - po rozpoznaniu sprawy na nowo w granicach, jakie ta podstawa wznowienia określa (art. 412 § 1 k.p.c.) - czy mogła ona mieć wpływ na dokonane w postępowaniu objętym skargą o wznowienie ustalenia co do pozorności likwidacji kierowanej przez skarżącą komórki organizacyjnej i zajmowanego przez nią stanowiska, a w konsekwencji – na wynik sprawy, czego wymaga art. 403 § 2 k.p.c. Zatem Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku w istocie dokładnie wykonał wskazówki, jakich udzielił mu Sąd Najwyższy, poruszając się w granicach wykładni prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy, tym samym usunął on naruszenie prawa, które legło u podstaw uchylecia poprzedniego wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z 8 maja 2014 r. Dodać przy tym należy, że Sąd Najwyższy nie mógł narzucić Sądowi Okręgowemu konkretnej oceny materiału dowodowego w niniejszej sprawie, co zdaje się sugerować skarżąca, bowiem stwierdził on, że Sąd ten naruszył przepisy

postępowania, zaś ocena dowodów zawsze pozostaje w sferze swobodnej oceny sędziowskiej, co czyni również zarzut naruszenia art. 398²⁰ k.p.c.

Nie był również zasadny zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 412 § 1 i 2 k.p.c. Zgodnie z art. 412 § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje sprawę na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia. Natomiast na podstawie art. 412 § 2 k.p.c. po ponownym rozpoznaniu sprawy sąd stosownie do okoliczności bądź oddala skargę o wznowienie, bądź uwzględniając ją zmienia zaskarżone orzeczenie albo je uchyla i w razie potrzeby pozew odrzuca lub postępowanie umarza. Jak wynika z literalnej treści art. 412 § 1 k.p.c. po stwierdzeniu, że istnieje formalna podstawa wznowienia, sąd zobowiązany jest rozpoznać sprawę na nowo jedynie w granicach, jakie określa podstawa wznowienia. W konsekwencji zakres ponownego rozpoznania sprawy uwarunkowany jest przyczyną wznowienia wskazaną przez skarżącego i nie jest dopuszczalne wyjście poza tę przyczynę. W świetle art. 409 k.p.c. istotnym elementem skargi o wznowienie postępowania jest zatem podanie podstawy tegoż wznowienia oraz jej uzasadnienie i to zarówno z punktu widzenia wstępnej analizy skargi w trybie art. 410 § 1 k.p.c. przed ewentualnym skierowaniem sprawy na rozprawę, jak i z uwagi na przepis art. 412 § 1 k.p.c. ograniczający kognicję sądu do tak określonych granic (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2018 r., II PZ 8/18, LEX nr 2510197). Podstawa wznowienia rozstrzyga również, w jakim zakresie uwzględnić należy wyniki poprzedniego postępowania. Sąd musi powtórzyć i uzupełnić wcześniej przeprowadzone postępowanie w takim zakresie, w którym materiał procesowy wcześniej zgromadzony jest dotknięty podstawą wznowienia. Dokonuje on własnej, w pełni samodzielnej oceny prawnej żądań stanowiących przedmiot sprawy we wznowionym postępowaniu, nie jest związany oceną dokonaną wcześniej przez sąd, który wydał orzeczenie objęte skargą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lipca 2017 r., I CZ 75/17, LEX nr 2341791). Oznacza to, że Sąd drugiej instancji nie musiał rozpoznawać całej sprawy na nowo w granicach apelacji, a jedynie w zakresie objętym podstawą wznowienia, co też zrobił. Fakt, że skarżąca nie zgadza się z oceną dowodów dokonaną przez Sąd i zapadłym na jej podstawie rozstrzygnięciem nie świadczy automatycznie o naruszeniu przepisów postępowania przez Sąd Okręgowy i

stanowi jedynie polemikę ze stanowiskiem Sądu.

Podobnie nie był zasadny zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Przypomnieć należy, że w judykaturze przyjmuje się, iż zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. mógłby sam w sobie uzasadniać uwzględnienie skargi kasacyjnej, gdyby wady uzasadnienia zaskarżonego wyroku były tak poważne, że uniemożliwiałyby przeprowadzenie jego kontroli kasacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 2017 r., I CSK 318/16, LEX nr 2281275). W niniejszej sprawie wady takie nie występują, zaś omawiany zarzut jest kolejnym zarzutem, w którym skarżąca jedynie polemizuje z oceną dowodów dokonaną przez Sąd Okręgowy, co w związku ze związaniem Sądu Najwyższego ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów dokonaną przez sądy powszechne jest niedopuszczalne. Co znamienne, w treści uzasadnienia skargi kasacyjnej zarzut ten nie został w żaden sposób rozwinięty, zaś skarżąca nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentacji, która przemawiałaby za tym, że zaskarżony wyrok w istocie zawiera takie braki, które uniemożliwiają jego kontrolę kasacyjną.

Przechodząc zatem do zarzutów naruszenia prawa materialnego wskazać należy, że nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 23 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pełnomocnik skarżącej zarzucił Sądowi Okręgowemu błędną wykładnię tego przepisu, nie zaś jego błędne zastosowanie, przypomnieć zatem należy, że nie są to pojęcia tożsame. Błędna wykładnia przepisu odnosi się bowiem do błędnego odcodowania normy prawnej wynikającej z danego przepisu lub zbioru przepisów, natomiast błędne zastosowanie prawa oznacza co prawda prawidłowe zrozumienie przez sąd treści normy prawnej, jednak następnie błędne jej zastosowanie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. W niniejszej sprawie zarzut błędnej wykładni art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych nie mógł zostać uznany za uzasadniony.

W orzecnictwie faktycznie przyjęto, że z pozorną likwidacją stanowiska pracy, która nie uzasadnia wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 w związku z art. 45 § 1 k.p.), mamy do czynienia wówczas, gdy jest ono wprowadzone likwidowane, ale w jego miejsce jest tworzone inne stanowisko pracy (o innej nazwie), które w istotnych elementach nie różni się od zlikwidowanego (zob. np. wyrok Sądu

Najwyższego z 4 września 2007 r., I PK 92/07, OSNP 2008 nr 19-20, poz. 286). Wskazać jednak należy, że wykładnia ta nie odnosi się do samego art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, a do art. 42 w związku z art. 45 § 1 k.p., które nie zostały powołane w podstawach skargi kasacyjnej. Pomijając jednak nawet ten brak skargi kasacyjnej, nie sposób przyjąć, żeby Sąd Okręgowy dokonał w niniejszej sprawie wykładni błędnej. Wręcz przeciwnie, Sąd zaakceptował taką wykładnię przepisów materialnoprawnych i w związku z tym dokonał szczegółowej i dokładnej analizy kolejnych zmian organizacyjnych, jakie miały miejsce u pozwanego, łącznie z porównaniem zakresu tych zmian i różnic pomiędzy stanowiskiem pracy powódki, a nowotworzonymi w wyniku reorganizacji stanowiskami. W takiej sytuacji zasadny mógłby być zarzut błędnego zastosowania art. 23 ustawy o pracownikach samorządowych, jeżeli zostałoby stwierdzone, że analiza ta została przeprowadzona błędnie, ale nie mógł zostać uwzględniony zarzut błędnej wykładni tego przepisu.

Nie są także zasadne zarzuty naruszenia art. 272-296 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114). W pierwszej kolejności należy wyraźnie podkreślić, że zarzuty te były już dwukrotnie przedmiotem rozważań Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie i zgodzić się należy, że sądy powszechnie nie mają kompetencji do badania zgodności z prawem aktów administracyjnych wydawanych przez odpowiednie organy. W niniejszej sprawie przedmiotem badania sądu było to, czy likwidacja stanowiska pracy powódki była rzeczywista, w tym celu Sąd musiał ustalić, czy została ona przeprowadzona na podstawie odpowiedniej decyzji pracodawcy oraz czy została faktycznie przeprowadzona, a nie miała jedynie charakteru pozornego. Nie ulega wątpliwości, że reorganizacja zakładu pracy powódki została przeprowadzona na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Ł. nr (...) z 14 października 2010 r., które to zarządzenie nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego i nie zostało uznane za niegodne z prawem, a zatem miało moc prawną. W wyniku dokonanych ustaleń faktycznych, Sąd Okręgowy stwierdził również, że likwidacja stanowiska pracy powódki została faktycznie dokonana. Zatem zarzut naruszenia tych

przepisów nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Kwestia zgodności z prawem wydanego zarządzenia Prezydenta Miasta Ł. mogłaby uzasadniać skargę kasacyjną, gdyby zarządzenie to zostało zaskarżone w odpowiednim trybie administracyjnym i podlegałoby uchyleniu, natomiast sądom powszechnym brakuje kompetencji do badania zgodności aktów administracyjnych z prawem administracyjnym, do tego celu zostało bowiem ustanowione sądownictwo administracyjne.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji swego wyroku. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego wydano na podstawie art. 394¹ § 3 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz § 9 ust. 1 pkt 1 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).