

Wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r.

II PK 152/09

Przywrócenie funkcjonariusza celnego do służby na podstawie art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.) w wypadku uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu, jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na mocy art. 25 ust. 1 pkt 8a tej ustawy, nie powodowało restytucji stosunku służby od daty zwolnienia.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 grudnia 2009 r. sprawy z powództwa Jerzego K. przeciwko Izbie Celnej w T. o ustalenie i sprostowanie świadectwa pracy, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu z dnia 22 stycznia 2009 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu wyrokiem z 22 stycznia 2009 r. oddalił apelację powoda Jerzego K. od wyroku Sądu Rejonowego w Toruniu z 15 października 2008 r., którym oddalono jego powództwo przeciwko Izbie Celnej w T. o ustalenie przywrócenia do służby stałej w pozwanej Izbie Celnej z dniem 5 września 2006 r., a także o sprostowanie świadectwa pracy poprzez dodanie informacji o przywróceniu powoda do służby z tym dniem.

Powód pełnił służbę celną od 20 lutego 1991 r., od 1 lipca 2000 r. został mianowany na stanowisko inspektora celnego, a od 21 września 2004 r. był starszym dyspozytorem celnym. Decyzją z 5 czerwca 2006 r. został zawieszony na trzy miesiące w pełnieniu obowiązków wobec wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego. Po wniesieniu aktu oskarżenia decyzją z 31 sierpnia 2006 r. zwolniono go ze

służby z dniem 4 września 2006 r. Wyrokiem z 22 lutego 2007 r. Sąd karny pierwszej instancji uniewinnił powoda od popełnienia zarzucanego mu czynu, a Sąd drugiej instancji apelację uznał za oczywiście bezzasadną. Na wniosek powoda pozwana przywróciła go do służby z dniem 25 października 2007 r. Powód wniósł o zmianę daty przywrócenia do służby dla zachowania ciągłości zatrudnienia. Pozwana odmówiła żądaniu.

Sąd Rejonowy w uzasadnieniu oddalenia powództwa stwierdził, że strona pozwana postąpiła prawidłowo, gdyż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm., dalej - „ustawa”) funkcjonariusza celnego zwalnia się ze służby po wniesieniu aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego. Z kolei zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 1 tej ustawy funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w wypadku uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu - jeżeli zwolnienie nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a. Oba te przepisy analizował Trybunał Konstytucyjny, który w wyrokach z 19 października 2004 r., K 1/04 (OTK-A 2004 nr 9, poz. 93) i z 13 lutego 2007 r., K. 46/05 (OTK-A 2007 nr 2, poz. 10) stwierdził ich zgodność z przepisami Konstytucji. Na tej podstawie Sąd Rejonowy uznał, że przywrócenie do służby nie mogło nastąpić od dnia zwolnienia ze służby, czyli od 5 września 2006 r. (odpowiednio wyrok NSA z 5 stycznia 2007 r., I OSK 568/06, LEX nr 290659; uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1976 r., V PZP 12/75, OSNCP 1976 nr 9, poz. 187; uchwała Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1998 r., III ZP 35/98, OSNAPiUS 1999 nr 21, poz. 674). Następnie odwołując się do orzecznictwa Sąd wskazał na sytuację pracownika przywróconego do pracy, dla którego okres od zwolnienia do przywrócenia (podjęcia zatrudnienia) nie stanowi okresu pozostawania w stosunku pracy. Analizował też w tym zakresie podobne regulacje w pragmatykach innych służb mundurowych. Przywrócenie do służby funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji, nie reaktywuje stosunku służbowego *ex tunc* (od uprzedniego zwolnienia - ustania), lecz z momentem decyzji o przywróceniu do służby. Taka sama reguła wynika z art. 61 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Funkcjonariuszowi celnemu zwolnionemu ze służby i następnie przywróconemu do niej nie służy uposażenie za czas pozostawania poza służbą (uchwała Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08). Przepis art. 25 ust. 1 pkt 8a tej ustawy przewidywał obligatoryjne zwolnienie ze służby i stąd takiej decyzji pozwanej nie można uznać za nieprawidłową (czy nieważną).

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu oddalenia apelacji powoda podzielił rozważania prawne Sąd pierwszej instancji. Przywrócenie do służby oznacza „zachowanie ciągłości zatrudnienia”, jednak bez tworzenia fikcji prawnej co do pozostawania w stosunku służby w okresie pomiędzy zwolnieniem ze służby, a przywróceniem do niej. Prawidłowo Sąd pierwszej instancji ocenił żądanie odwołując się przez analogię do rozwiązań o przywróceniu pracownika do pracy oraz o przywróceniu do służby w ustawach o Policji i o Straży Granicznej. Przepisy ustawy o Służbie Celnej nie pozwalają stwierdzić, iż przywrócenie do służby działa *ex tunc*, czyli od daty zwolnienia na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8 ustawy w związku z jej art. 61 ust. 2 pkt 1. Decyzja o przywróceniu do służby ma charakter konstytutywny (tworzy nowy stan prawny) wobec czego nie może działać wstecz. Przywrócenie do służby na podstawie art. 62 ust. 2 pkt 1 ustawy nie następowało z mocy samego prawa (*ex lege*), lecz na podstawie odpowiedniej decyzji administracyjnej organu celnego, zatem na przyszłość (ze skutkiem *ex nunc*). Gdyby przywrócenie funkcjonariusza do służby miało deklaratoryjny charakter, to w ogóle nie można byłoby mówić „o przywróceniu”, a co najwyżej, że stosunek służbowy ciągle istnieje. Wykładnia art. 62 ust. 2 pkt 1 nie uprawnia twierdzenia, co do wstecznej (retroakcyjnej) mocy decyzji o przywróceniu funkcjonariusza celnego do służby.

Skarga kasacyjna zarzuciła naruszenie prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.): 1. art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przywrócenie powoda - funkcjonariusza celnego do służby nie niweczy wszystkich skutków uprzedniego zwolnienia, gdyż nie prowadzi do pełnej *restitutio in integrum*; 2. art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 55 k.p. i art. 51 § 1 k.p., art. 66 k.p. oraz art. 46a ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej i art. 42 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy w stanie faktycznym sprawy brak było podstaw do zastosowania tychże przepisów.

We wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania wskazano na istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.): Czy w świetle art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej przywrócenie funkcjonariusza celnego do służby, zwolnionego ze służby na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a tejże ustawy niweczy wszystkie skutki zwolnienia i powoduje reaktywowanie stosunku służby (*ex tunc*), tj. od daty uprzedniego zwolnienia, czy wywiera ono skutki jedynie na przyszłość (*ex nunc*)?

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionej podstawy i dlatego została oddalona. Powód żądał przywrócenia do służby od dnia zwolnienia i zakładał, że taki skutek wynika z uniewinnienia go wyrokiem sądu, gdy wcześniej zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy z 24 lipca 1999 r. Służbie Celnej. Zgodnie z tym przepisem funkcjonariusz celny podlegał zwolnieniu ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego. Kluczowe znaczenie dla przedmiotu sprawy miała odpowiedź na pytanie czy istnieje norma (przepis), zgodnie z którą funkcjonariusz celny zwolniony na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy podlega przywróceniu do służby po uniewinnieniu prawomocnym wyrokiem, od dnia zwolnienia z tej służby. Sądy pierwszej i drugiej instancji odpowiedziały przecząco na te pytanie, czyli stwierdziły brak takiej normy, wskazując dodatkowo na rozwiązania w prawie pracy oraz w pragmatykach służbowych policji oraz straży granicznej, według których przywrócenie do pracy albo służby następuje od dnia powrotu, czyli ze skutkiem *ex nunc* a nie *ex tunc*.

Skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu, tylko w granicach jej podstawy (art. 398¹³ § 1 pkt 1 k.p.c.). Zatem wniosek skargi mógłby zostać uwzględniony, gdyby norma o przywróceniu do służby od dnia zwolnienia wynikała z przepisów wskazanych w podstawie skargi i objętych jej zarzutami. Skarżący zakłada, że z przepisu art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy wynika przywrócenie do służby od dnia zwolnienia, czyli ciągłość stosunku służby. Zgodnie z tym przepisem funkcjonariusz celny, na jego wniosek, podlegał przywróceniu do służby w wypadku uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu, jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a. Założenie skarżącego nie jest prawidłowe. Istotne jest wprawdzie stwierdzenie, że powód został zwolniony ze służby w związku z wniesieniem przeciwko niemu aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego (art. 25 ust. 1 pkt 8a). Przepis ten jest kategori czny i zwolnienie skarżącego ze służby było obowiązkiem organu administracji celnej. Po zwolnieniu nie istniał więc

stosunek służbowy. Skutek ustania służby z tej przyczyny nie był i nie mógł być podważany. Wszak norma jest jasna i nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny (por. analizowane w sprawie wyroki z 13 lutego 2007 r., K 46/05 i z 19 października 2004 r., K 1/04). Nie uchylono ani nie stwierdzono nieważności decyzji o zwolnieniu skarżącego ze służby. Decyzja ta pozostała niewzruszona i wywołała określony w niej skutek. Ustawodawca nie wprowadził też regulacji, iż decyzja o zwolnieniu uznawana jest za wadliwą, gdy później zostanie wydany wyrok uniewinniający. Z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy nie wynikała zatem norma, że przywrócenie do służby następowało od dnia zwolnienia. Przeciwnie, przywrócenie do służby nie mogło nastąpić przed prawomocnym wyrokiem uniewinniającym sądu i przed wnioskiem samego zainteresowanego, gdyż te zdarzenia dopiero warunkowały prawo do przywrócenia do służby. Możliwość przywrócenia do służby otwiera dopiero prawomocny wyrok uniewinniający, jednak nie niweczy on uprzedniej decyzji o zwolnieniu. W takiej sytuacji zwolniony funkcjonariusz zamierzający powrócić do służby występuje z wnioskiem o przywrócenie do służby. Taki tryb, określony w ustawie, nie pozwala uznać za prawidłowe założenie o ciągłości służby mimo uprzedniego zwolnienia. Uprawnia jedynie stwierdzenie, że funkcjonariusz celny podlegał przywróceniu do służby po wyroku uniewinniającym i wniosku o przywrócenie do służby. Innymi słowy, z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy nie wynikała norma o (restytucji) ciągłości stosunku służbowego od dnia zwolnienia.

Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności art. 61 ust. 2 ustawy. Nie jest też kłopotliwa dalsza interpretacja wyroku (uzasadnienia) Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 2007 r., K 46/05, która potwierdza, że w rozważanej sytuacji przywrócenie do służby celnej nie oznacza przywrócenia ciągłości służby od dnia zwolnienia. Taki sam wniosek wynika również z uchwały Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08 (OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343). Natomiast inną sprawą może być kompensata skutków zwolnienia, co jednak wykracza poza przedmiot rozpoznawanej sprawy, który obejmuje jedynie przywrócenie ciągłości służby i związane z tym sprostowanie świadectwa pracy. To ostatnie dzieli los orzeczenia głównego, gdyż jako samodzielne byłoby odrzucone (zgodnie z art. 398² § 2 pkt 2 k.p.c. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach dotyczących świadectwa pracy), pomijając już i tę niekonsekwencję, że przy ciągłości służby nie ma podstaw do wydania świadectwa pracy, które potwierdza wszak rozwiązanie zatrudnienia (służby).

Nie jest też sporne ustalenie, które dla Sądu Najwyższego jest wiążące (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), że po zwolnieniu powód nie był w służbie a podjął ją dopiero po przywróceniu. Okres „niesłużby” nie może być tylko jako ustalenie faktyczny uznawane za okres służby celnej. Nawet gdyby istniała norma o ciągłości stosunku służby funkcjonariusza celnego po przywróceniu do służby, po uprzednim zwolnieniu, to musiałaby być oparta na swoistej fikcji prawnej, gdyż zwolnienie powoduje faktyczne i prawne ustanie stosunku służby. Po zwolnieniu nie wymaga się też gotowości do pełnienia służby. Przywrócenie do służby nie następuje z mocy prawa, lecz z woli zainteresowanego i na jego wniosku.

Powyższą wykładnię potwierdza rozwiązanie przyjęte w nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323). Zgodnie z nim przywrócenie wywołuje skutek od powrotu (przywrócenia) do służby, a nie od zwolnienia, czyli *ex nunc* a nie *ex tunc*. Według art. 230 tej ustawy do funkcjonariusza celnego zwolnionego ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy (31 października 2009 r.), na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a poprzedniej ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, stosuje się odpowiednio przepis art. 109 i dalej art. 108 nowej ustawy. Wprowadzono tu regulację, która klaruje sytuację prawną i rozwiewa wątpliwości - między innymi - co do tego, że w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby funkcjonariusz ma prawo powrotu do służby z prawem do uposażenia od jej podjęcia. Natomiast za okres pozostawania poza służbą przysługuje mu świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za 6 miesięcy i nie mniej niż za miesiąc. Okres, za który przysługuje świadczenie, wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi. Okresu pozostawania poza służbą, za który przysługuje świadczenie pieniężne, nie uważa się za przerwę w służbie w zakresie uprawnień uzależnianych od nieprzerwanego jej przebiegu. Wniosek z nowej regulacji jest taki, że ustawodawca w tym szczegółowym rozwiązaniu (podobnie jak przy przywróceniu do pracy) nie potwierdził ciągłości służby od dnia zwolnienia z niej. Trudno więc zakładać, iżby ciągłość służby od zwolnienia wynikała z poprzedniej ustawy z 24 lipca 1999 r. na gruncie jej art. 61 ust. 2 pkt 1, skoro przepis nowej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. - art. 230 - przypadek poprzedniego zwolnienia na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a rozstrzyga ze skutkiem przywrócenia do służby od powrotu do niej, a nie od dnia zwolnienia. Skoro ustawodawca wprowadzając takie rozwiązania prawne nie zmienił w tym zakresie żadnych poprzednich

regulacji, to znaczy, że innych regulacji w tej materii nie było w ustawie z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Wskazane wyżej nowe rozwiązanie w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej nie różni się zasadniczo od istniejącego wcześniej w art. 46 i 46a ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, czy w art. 42 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, zatem w przepisach, których naruszenie skarga niezasadnie zarzuca poprzez niewłaściwe zastosowanie. Rzecz bowiem w tym, że oddalenie apelacji, jak i powództwa, nie nastąpiło bezpośrednio w oparciu o te regulacje, gdyż poszukiwano w nich, a także w przepisach Kodeksu pracy wskazanych w zarzucie, jedynie określonego uzasadnienia (analogii). Jednakże stosunek służbowy funkcjonariusza służby celnej jest stosunkiem administracyjno-prawnym. Funkcjonariusz nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy. Zatem nie ma wobec niego zastosowania zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy zawarta w jego art. 5. Istotniejsze jest przy tym stwierdzenie, że skoro przepisy te nie miały zastosowania w sprawie, to również nie dawały prawnego oparcia dla założenia skarżącego, iż funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego, przysługiwało prawo ciągłości służby od zwolnienia po przywróceniu do służby po uniewinnieniu prawomocnym wyrokiem. Zakładając (niezasadnie), że miałyby zastosowanie przepisy prawa pracy, to nie wynika z nich „wsteczne” przywrócenie do pracy, czyli od rozwiązania stosunku pracy, nawet gdy było bezprawne. Ustawa o służbie celnej w tym zakresie stanowiła regulację samodzielną.

Powyższa ocena zarzutów podstawy skargi kasacyjnej nie potwierdza założenia skarżącego o reaktywacji stosunku służby funkcjonariusza celnego ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), czyli o przywróceniu ciągłości stosunku służby mimo zwolnienia z niej.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c.

=====