



Sygn. akt I PK 245/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. K., A. C., K. W., R. G., B. D., W. F., G. A. i A. M. O.
przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [...]
o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 maja 2019 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w B.

z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt V Pa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w B. do ponownego rozpoznania i orzeczenia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie G. A., A. C., B. D., W. F., R. G., A. K., A. M. O., K. W. w pozwie z dnia 30 czerwca 2015 r. skierowanym przeciwko Izbie Celnej w [...] wnieśli o zasądzenie od pozwanej na ich rzecz wskazanych w pozwie kwot tytułem równoważników pieniężnych za brak służbowego lokalu mieszkalnego za szczegółowo określone okresy.

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. akt VI P [...], Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w B. – w sprawie z powództwa powyżej wskazanych powodów przeciwko Izbie Celnej w [...] – oddalił powództwo.

Powyższy wyrok Sądu Rejonowego powodowie zaskarżyli apelacją. W apelacji strona pozwana została określona jako Skarb Państwa – Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...].

Wyrokiem z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt V Pa [...], Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w B. – w sprawie wskazanych wyżej powodów przeciwko pozwanemu, określönemu jako Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...], oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w B. z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. akt VI P [...].

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego powodowie zaskarżyli skargą kasacyjną. Stronę pozwaną w skardze określono jako Skarb Państwa – Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...].

W odpowiedzi na skargę strona pozwana – określona „Skarb Państwa-Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...], jako następca prawny Dyrektora Izby Celnej w [...] z mocy art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016, poz. 1948 ze zm.)” wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania; z ostrożności procesowej wniosła też o oddalenie skargi kasacyjnej powodów oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z 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 rozwagę nieważność postępowania. W myśl art. 379 pkt 2 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej. Z uwagi na tę ostatnią kwestię należało wyjaśnić kontrowersje dotyczące zdolności sądowej i procesowej strony pozwanej.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (aktualny jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 508 ze zm.) weszła w życie z dniem 1 marca 2017 r. Stosownie do art. 277 tej ustawy spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 (a więc dotyczących na przykład dochodzonych przez powodów równoważników pieniężnych) rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

Zgodnie z art. 159 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) – utraciła moc ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799). W myśl jednak art. 184 ust. 1 przepisów wprowadzających w sprawach ze stosunku służbowego, zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe. Ust. 2 stanowi, że sprawy, o których mowa w ust. 1, przejmują organy Krajowej Administracji Skarbowej właściwe w takich sprawach po dniu wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1.

Zdaniem obecnego składu Sądu Najwyższego przy wykładni tego ostatniego unormowania należy wyraźnie odróżnić podmioty, które mogą być stronami stosunku służbowego, od podmiotów, które mogą być stronami postępowań sądowych. Dyferencjacja ta generuje konkluzję, że strona administracyjnego stosunku służbowego może być równocześnie stroną w procesie przed sądem pracy, gdy przepis szczególny przyzna jej taką kompetencję. Funkcjonariusz służby celnej nie był pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy; przekazanie przez ustawodawcę niektórych spraw celników do kognicji sądów pracy, nawet w drodze analogii nie może uzasadniać tezy, że organ administracyjny może być stroną przed sądem pracy, gdyż zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia

pracowników. Atrybut pracodawcy i strony w postępowaniu przed sądem pracy w myśl art. 460 § 1 k.p.c. został przyznany jednostce organizacyjnej zatrudniającej pracownika, a nie – kierownikowi takiej jednostki. Przejęcie spraw, o których mowa w art. 184 ust. 2 przepisów wprowadzających, przez organy Krajowej Administracji Skarbowej nie oznacza, że organy te nabyły status strony w postępowaniu przed sądami pracy.

Relevantne w omawianej kwestii znaczenie ma art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, który stanowi, że w postępowaniach sądowych w sprawach innych niż określone w ust. 3, w których stroną jest lub mógłby być na podstawie przepisów dotychczasowych dyrektor izby skarbowej lub dyrektor izby celnej, prawa i obowiązki strony przejmuje właściwy dyrektor izby administracji skarbowej, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Unormowanie to może sugerować, że w sprawach wymienionych w art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, dotyczących sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach dotyczących na przykład równoważników pieniężnych za brak mieszkania służbowego po przeniesieniu funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, powinien rozpatrywać od dnia 1 marca 2017 r. sąd pracy przeciwko dyrektorowi izby administracji skarbowej jako stronie pozwanej. Szczegółowa wykładnia tego unormowania prowadzi jednak do odmiennego wniosku.

Szczególne uwagę przy wykładni tego unormowania należy zwrócić na określenie „w sprawach, w których stroną jest lub mógłby być na podstawie przepisów dotychczasowych dyrektor izby skarbowej lub dyrektor izby celnej”. Chodzi więc o postępowania sądowe, niezwiązane z wydawaniem interpretacji indywidualnych, które zostały wszczęte na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, w których stroną „był” lub „mógł być” dyrektor adekwatnej izby.

Antycypując późniejsze konkluzje, należy podkreślić, że w dotychczasowych postępowaniach przed sądami pracy pozwanym nie był i nie mógł być dyrektor izby celnej.

Nie ulega wątpliwości, że prawie wyłącznie sprawy sądowe, o których mowa w analizowanym art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy

wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, dotyczyły decyzji administracyjnych i postępowania sądownoadministracyjnego. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302) w art. 25 § 1 stanowi, że organ administracji publicznej ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa). Ponadto stosownie do art. 32 tej ustawy - w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

W ocenie Sądu Najwyższego unormowanie art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej mógł dotyczyć także dyrektora Izby Skarbowej, który jako organ nadzoru nad finansowymi organami postępowania przygotowawczego przed dniem 1 marca 2017 r. wydawał decyzje związane z postępowaniem karnym skarbowym.

Jedynym wyjątkiem legitymacji czynnej samego organu administracji publicznej (dyrektora jednostki podatkowo-celnej) przed sądem powszechnym jest art. 189¹ k.p.c., zgodnie z którym organ podatkowy może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, jeżeli ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa jest niezbędne dla oceny skutków podatkowych. Przepis ten przyznaje legitymację czynną do wytoczenia powództwa m.in. naczelnikowi urzędu skarbowemu, naczelnikowi urzędu celno-skarbowego jako organowi odwoławczemu w zakresie decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947), oraz dyrektorowi izby administracji skarbowej. Sąd Najwyższy w wyroku z 28 stycznia 2010 r. (IV CSK 261/09, OSNC-ZD 2010, nr C, poz. 94) stwierdził, że dyrektor urzędu kontroli skarbowej ma samodzielną legitymację czynną do występowania w sprawie określonej w art. 189¹ k.p.c. oraz wskazał, że organ kontroli skarbowej, wytaczając powództwo, pozostaje ze stroną pozwaną wyłącznie w administracyjnym stosunku prawa podatkowego, wynikającym z publicznej, a nie cywilnej natury zobowiązania. Działanie organu kontroli w sferze *imperium* stanowi uzasadnienie dla jego samodzielnej pozycji w procesie cywilnym. W tym przypadku Skarb Państwa nie jest stroną zakwestionowanej umowy

cywilnoprawnej, ale ma status „władzy” podatkowej. W ocenie Sądu Najwyższego, rozpoznającego obecną skargę kasacyjną, przepis art. 189¹ k.p.c. nie ma jednak zastosowania w sprawach roszczeń funkcjonariuszy Służby Celnej dotyczących równoważników pieniężnych za brak mieszkania służbowego.

W sprawach dotyczących niektórych roszczeń funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym celników, przekazanych ustawowo do rozpoznania przez sądy pracy oraz Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, konsekwentnie przyjmowano, że dyrektor izby celnej nie ma zdolności sądowej i procesowej przed sądem powszechnym, chociaż w sprawach służbowych funkcjonariuszy celnych jest organem administracji publicznej wydającym decyzje administracyjne (art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej) i może w związku z tym być stroną postępowania administracyjnego, a w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego nawet stroną postępowania sądowno-administracyjnego. Stosunek służbowy funkcjonariusza służby celnej jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Funkcjonariusz służby celnej nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy i nie ma do niego zastosowania zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy zawarta w art. 5 k.p. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356).

Ponieważ stosunek służbowy funkcjonariusza celnego jest stosunkiem administracyjnoprawnym, a nie stosunkiem pracy, do pewnej kategorii decyzji podejmowanych w stosunku do funkcjonariuszy celnych przez ich zwierzchników służbowych zastosowanie znajdują przepisy prawa administracyjnego – decyzje te są decyzjami administracyjnymi i podlegają zaskarżeniu według reguł właściwych dla decyzji administracyjnych (art. 188 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej). Dotyczy to w szczególności decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych (art. 188 ust. 1 tej ustawy) oraz decyzji o zwolnieniu ze służby (art. 188 ust. 2 tej ustawy). Jednak spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 189 tej ustawy). Co do roszczeń powodów przysługiwała droga

sądowa przed sądem powszechnym (sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy), a roszczenia te podlegały rozpoznaniu w postępowaniu cywilnym, nie zaś na drodze postępowania administracyjnego, ponieważ żadne z nich nie mieści się w kategorii spraw wymienionych w art. 188 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, co oznacza, że zastosowanie znajduje do nich art. 189 tej ustawy. Funkcjonariusz celny pełni służbę w jednostce organizacyjnej Służby Celnej, która nie ma osobowości prawnej, ponieważ stanowi (z punktu widzenia prawa cywilnego materialnego) *statio fisci* Skarbu Państwa. To jednak ta jednostka organizacyjna, a nie jest kierownik (organ), ma zdolność sądową przed sądem pracy.

Również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie III BP 2/14 (LEX nr 1616906) zajęto stanowisko, że istnieją sprawy rozpoznawane w postępowaniu odrębnym jako sprawy z zakresu prawa pracy, w których stroną jest (powinien być) Skarb Państwa. Dotyczy to między innymi spraw o roszczenia funkcjonariuszy tak zwanych służb mundurowych, w tym funkcjonariuszy celnych, których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy. Sprawy te, jako przekazane na podstawie przepisów szczególnych (art. 189 ustawy z 2009 r. o Służbie Celnej), są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej, gdyż nie jest pracodawcą, ponieważ nie istnieje stosunek pracy.

Również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 r., II PK 168/12, w uchwałach Sądu Najwyższego: z 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010 nr 23–24, poz. 279) i z 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08 (OSNP 2008 nr 23–24, poz. 343) oraz wyrokach Sądu Najwyższego: z 12 stycznia 2010 r., I PK 134/09 (OSNP 2011 nr 13–14, poz. 176) i z 16 grudnia 2009 r., II PK 152/09 (OSNP 2011 nr 13–14, poz. 172) oraz postanowieniu Sądu Najwyższego z 7 lutego 2006 r., I PK 156/05 (OSNP 2007 nr 1–2, poz. 12) nie potwierdzono atrybutu zdolności sądowej i procesowej dyrektorów izb celnych.

Także w sprawach innych służb mundurowych (pozapracowniczych) legitymację procesową bierną przyznawano Skarbowi Państwa. W wyroku Sądu

Najwyższego z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08 (OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33) wyrażono pogląd, że sprawy dotyczące odpowiedzialności majątkowej żołnierzy są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 1 k.p.c. w związku z art. 18 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy; Dz.U. Nr 89, poz. 967 ze zm.). Zdolność sądowa w tych sprawach przysługuje Skarbowi Państwa, a nie jednostce wojskowej, z której działalnością wiąże się roszczenie przeciwko żołnierzowi (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.).

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III PZP 7/16 (OSNP 2017 nr 4, poz. 37) zajęto stanowisko, że stroną pozwaną w sprawie z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne jest Skarb Państwa - jednostka organizacyjna, której kierownik wydał to orzeczenie lub postanowienie (art. 263 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm. w związku z art. 67 § 2 k.p.c.), a sądem właściwym do rozpoznania odwołania jest sąd okręgowy (art. 17 pkt 1 k.p.c.). Podobny pogląd powtórzono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2018 r., I PZ 25/18.

Podsumowując należy stwierdzić, że zgodnie z art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy rozpatrywał sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy przeciwko pozwanemu będącemu jednostką organizacyjną (*statio fisci*) Skarbu Państwa, a nie – przeciwko dyrektorowi izby celnej.

Sprawa o zapłatę równoważnika pieniężnego za brak służbowego lokalu mieszkalnego (będąca przedmiotem obecnej skargi kasacyjnej) z pewnością podlegała rozpoznaniu przez sąd pracy, co nie oznacza jednak, że sprawa tego rodzaju jest sprawą z zakresu prawa pracy. Można ją uznać za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. (inna sprawa, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego z mocy ustaw szczególnych).

Przy wykładni zawartego w art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej określenia „w których stroną jest lub mógłby być” Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznał,

że dyrektor adekwatnej izby mógłby być stroną dotychczasowych postępowań tylko wtedy, gdyby ustawa przyznała mu taką kompetencję. Żaden przepis nie przyznał jednak przed dniem 1 marca 2017 r. dyrektorowi izby celnej takiego uprawnienia, ani nie otworzył drogi do wykładni zmierzającej w tym kierunku, mimo że co do niektórych podmiotów ustawodawca uczynił takie wyjątki. W celu porównania można wskazać, że Kodeks postępowania cywilnego legitymację procesową przyznał na przykład Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – art. 476 § 4 k.p.c., Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej – art. 479⁵⁷ k.p.c. Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki - art. 479⁵⁰ § 1 k.p.c. oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - art. 479²⁹ § 1 k.p.c.

W celu odkodowania podmiotu posiadającego właściwą legitymację procesową, istotne znaczenie należy przypisać regulacji zawartej w art. 193 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Stanowi on, że: należności i zobowiązania łączonych oraz znoszonych urzędów i znoszonych organów, w sprawach organizacyjno-finansowych oraz z zakresu służby i pracy, stają się należnościami i zobowiązaniami właściwych jednostek Krajowej Administracji Skarbowej (dalej również jako: KAS) lub organów KAS (ust. 1); prawa i obowiązki łączonych oraz znoszonych urzędów i znoszonych organów przejmują odpowiednie jednostki KAS lub organy KAS (ust. 2).

W myśl art. 231 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, w sprawach ze stosunku służbowego, zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Do oceny prawnej roszczeń powodów o zasądzenie równoważników pieniężnych zastosowanie znajdują zatem również przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r., poz. 1641 ze zm.). Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 tej ustawy, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd był znacznie utrudniony, wymagało zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. W takich wypadkach funkcjonariuszowi przysługiwał zwrot kosztów przeniesienia, w tym zwrot kosztów podróży. Ustawą z dnia 19 marca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo Celne (Dz.U. Nr 68, poz. 623), która weszła w życie

1 maja 2004 r., wprowadzono do ustawy o Służbie Celnej art. 20a, stanowiący w ust. 1, że: "w wypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi celnemu przysługuje równoważnik pieniężny". Kierownik urzędu, do którego funkcjonariusz celny został przeniesiony, mógł odmówić prawa do nabycia równoważnika pieniężnego. Decyzja taka, jako niemieszcząca się w katalogu wskazanym w art. 81 ustawy o Służbie Cywilnej, mogła zostać podważona przez wytoczenie powództwa na podstawie art. 82 tej ustawy do sądu pracy. Jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej były: 1) komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; 2) izby celne; 3) urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi (art. 22 tej ustawy). Kierownikiem urzędu dla jednostek organizacyjnych określonych w art. 22 pkt 2 i 3 ustawy (czyli dla izb celnych i urzędów celnych) był, w rozumieniu ustawy, dyrektor izby celnej.

Mimo że decyzja w sprawie równoważnika pieniężnego była podejmowana przez kierownika urzędu, jednak należy przyjąć, że w sensie materialnym (finansowym) było to zobowiązanie jednostki organizacyjnej, a nie bezpośrednio kierownika urzędu. W odniesieniu do powodów nie można mówić o pracodawcy, a jedynie o jednostce, w której pełnili służbę jako funkcjonariusze celni. Stanowiła ona odpowiednik pracodawcy w odniesieniu do pracownika. Funkcjonariusz celny pełnił służbę w jednostce organizacyjnej Służby Celnej, która nie miała osobowości prawnej, ponieważ stanowiła (z punktu widzenia prawa cywilnego materialnego) *statio fisci* Skarbu Państwa. To jednak ta jednostka organizacyjna jako *statio fisci* Skarbu Państwa, a nie kierownik (organ), miała zdolność sądową przed sądem pracy.

Akcesoryjnym argumentem uzasadniającym przyjęcie tej koncepcji mogłaby też być kwestia ewentualnej egzekucji sądowej zasądzonych kwot z tytułu równoważników pieniężnych za brak mieszkania. Sprawniejsza byłaby egzekucja tytułu wykonawczego dotyczącego jednostki organizacyjnej (posiadającej wyodrębnione konto bankowe), a nie – kierownika takiej jednostki.

W konsekwencji należy uznać, że równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego stanowił należność pieniężną funkcjonariusza celnego w rozumieniu art. 165 ustawy o służbie celnej z 2009 r. oraz w rozumieniu art. 83 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., obecnie stanowi zobowiązanie właściwej jednostki Krajowej Administracji Skarbowej w rozumieniu art. 193 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

Z treści art. 193 w zw. z art. 184 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w zw. z art. 93 ust. 1 i 165 ustawy o Służbie Celnej z 2009 r. w zw. z art. 22a ust. 1 i art. 83 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. wynika, że w sprawach o zapłatę równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego ustawodawca przyznał zdolność sądową *sensu largo* (odpowiednik zdolności sądowej w rozumieniu art. 64 § 11 k.p.c. w zw. z art. 33¹ § 1 k.c.) m.in. Izdom Administracji Skarbowej, a przed 1 marca 2017 r. – m.in. Izdom Celnym, gdyż podmiotom tym przyznano zdolność prawną (art. 64 § 1¹ w zw. z art. 33¹ § 1 k.c.). Skoro bowiem ustawa stanowi, że zobowiązanie z tytułu równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego jest zobowiązaniem właściwej jednostki KAS, to tym samym podmioty te są podmiotami, którym - na potrzeby procesu o zapłatę tego równoważnika przed sądem pracy - przysługuje odpowiednik zdolności sądowej w rozumieniu art. 64 § 1¹ k.p.c.

Stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej jednostkami organizacyjnymi KAS są: 1) komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra; 2) Krajowa Informacja Skarbowa; 3) izby administracji skarbowej; 4) urzędy skarbowe; 5) urzędy celno-skarbowe wraz z podległymi oddziałami celnymi; 6) Szkoła.

Skarb Państwa występuje w procesie jako strona w tych sprawach, które wiążą się z działalnością państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Jednostka taka (*statio fisci*) personifikuje w procesie Skarb Państwa i reprezentuje go. W każdej sprawie zachodzi potrzeba ustalenia właściwej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2018 r., V CSK 328/17, LEX nr 2499979). Gdy stroną w procesie jest Skarb Państwa, prawidłowe oznaczenie strony pozwanej powinno zawierać określenie "Skarb Państwa" i

wskazywać właściwą państwową jednostkę organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Obowiązek właściwego oznaczenia strony pozwanej spoczywa na powodzie, jednakże w praktyce za ukształtowany uważany jest pogląd, że sąd orzekający powinien czuwać nad tym, by Skarb Państwa był reprezentowany w procesie przez właściwą jednostkę. Sąd powinien w ramach podstawy faktycznej powództwa wyjaśnić i ustalić powiązanie między strukturą organizacyjną i zakresem działania danej jednostki a dochodzonym roszczeniem. Skarb Państwa, posiadając osobowość prawną (art. 33 k.c. i 64 § 1 k.p.c.), ma zdolność sądową, czyli zdolność do samodzielnego występowania w procesie. Jednakże czynności za Skarb Państwa dokonuje organ właściwej jednostki organizacyjnej. Ustalić w związku z tym trzeba umocowanie organu właściwej jednostki do reprezentowania Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 295/00, LEX nr 52382).

Rekapitulując, przed dniem 1 marca 2017 r. dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Służby Celnej, a po tym dniu dyrektor adekwatnej izby Krajowej Administracji Skarbowej, nie mieli zdolności sądowej i procesowej do występowania w charakterze pozwanego przed sądami pracy w procesach funkcjonariuszy celnych dotyczących równoważnika pieniężnego za brak mieszkania służbowego (art. 206 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej), mimo że wydawali indywidualne decyzje w tych sprawach.

Ponieważ wyrok Sądu pierwszej instancji został wydany przeciwko pozwanemu określone jako Izba Celna w [...], nie było podstaw prawnych, aby zobowiązania tej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa przypisać jako pozwanemu Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [...], jak to ujęto w wyroku Sądu Okręgowego. Zobowiązania Izby Celnej w [...] mogły być przejęte tylko przez Izbę Administracji Skarbowej w [...], która w procesie przed sądem pracy powinna występować jako *statio fisci* Skarbu Państwa.

Opisanych braków w zdolności sądowej i procesowej strony pozwanej nie dało się uzupełnić w postępowaniu kasacyjnym. Stwierdzenie nieważności postępowania przed Sądem drugiej instancji, ze względu na brak zdolności sądowej i procesowej strony pozwanej określonej jako „Dyrektor Izby Administracji

Skarbowej w [...]” (art. 379 pkt 2 k.p.c.), implikowało konieczność uchylecia zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego stosownie do art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

Z przedstawionymi wyżej konstatacjami łączy się nierozzerwalnie kwestia właściwej reprezentacji Skarbu Państwa. Od dnia wejścia w życie z dniem 15 marca 2006 r. ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1150) zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 jedynie Prokuratura Generalna (z wyjątkami wskazanymi w ustawie) jest uprawniona do reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 4 ust. 1, iż do zadań Prokuraturii Generalnej należy: 1) wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; 2) zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi; 3) zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym. W przypadku więc, gdyby po ponownym rozpoznaniu sprawy została sporządzona skarga kasacyjna, w Sądzie Okręgowym należy rozważyć dalszy udział w sprawie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.