



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Robert Stefanicki (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Renata Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. Z.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...]

o przywrócenie do służby i odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 17 stycznia 2024 r.,

skarg kasacyjnych: powódki i strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Spółecznych w Kielcach

z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt V Pa 46/20,

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

(J.K.)

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Kielcach w sprawie, V Pa 46/20 z powództwa A. Z. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...] o przywrócenie do służby i odszkodowanie po rozpoznaniu apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach z dnia 4 marca 2020 r., IV P 198/19 zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i II w ten sposób, że zasądził od Izby Administracji Skarbowej w [...] na rzecz A. Z. kwotę 19.366,29 zł tytułem odszkodowania, oddalił apelację A. Z. w pozostałym zakresie i zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu za I i II instancję.

Sąd Rejonowy w Kielcach wyrokiem z dnia 4 marca 2020 roku w sprawie, IV P 198/19 oddalił powództwo A. Z. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...] o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza służby celno-skarbowej, odszkodowanie za okres pozostawania poza służbą z odsetkami ustawowymi za opóźnienie oraz o ustalenie wynagrodzenia (pkt I), a ponadto odstąpił od obciążania powódki kosztami procesu (pkt II). Sąd Rejonowy ustalił, min. że A. Z. od 8 grudnia 1993 r. do 30 kwietnia 2002 r. pracowała w Urzędzie Celnym w P. na stanowisku kontrolera celnego. Z dniem 1 maja 2002 r. została przeniesiona do Urzędu Celnego w K. i pełniła tam służbę w Referacie Postępowania Celnego i Procedur Gospodarczych gdzie do jej głównych zadań należało prowadzenie postępowań celnych i podatkowych wobec towarów nielegalnie wprowadzanych. W dniu 21 września 2003 r. A. Z. otrzymała awans na stanowisko starszego kontrolera celnego. W okresie od 1 kwietnia 2004 do 10 kwietnia 2006 r. kierowała wskazaną powyżej komórką. W kwietniu 2006 r. zostało jej powierzono stanowisko Naczelnika Wydziału Prawno - Organizacyjnego w Izbie Celnej w K.. W okresie od 30 stycznia 2009 r. do 28 lutego 2017 r. kierowała Referatem Kadr i Szkolenia. W dniu 30 listopada 2009 r. mianowana została na stopień podkomisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej. W dniu 21 września 2010 r. została mianowana na stopień służbowy komisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej, zaś w dniu 21 września 2016 r. na stopień nadkomisarza celnego. W dniu 5 kwietnia 2017 r. A. Z. w związku z ustawową reorganizacją zwróciła się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej z pisemnym wnioskiem o uwzględnienie przy składaniu jej propozycji posiadanych przez nią kwalifikacji oraz przebiegu dotychczasowej służby. W dniu 31 maja 2017 r. A. Z. otrzymała na piśmie od Dyrektora Izby Administracji

Skarbowej w [...] propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...] na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Referacie Podatków Dochodowych, Majątkowych i Sektorowych oraz od Towarów i Usług w Urzędzie Skarbowym w Staszowie na pełny etat za wynagrodzeniem zasadniczym według mnożnika 2,082 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. W dniu 7 czerwca 2017 r. A. Z. złożyła pisemne oświadczenie, że przyjmuje propozycję złożoną na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Obecnie A. Z. zatrudniona jest na stanowisku starszego eksperta skarbowego w referacie podatków dochodowych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych i sektorowych. Za wynagrodzeniem 5.270,05 zł brutto. Gdyby w chwili obecnej dalej pełniła służbę na stanowisku sprzed „ucywilnienia” uzyskiwałaby wynagrodzenie w kwocie 7.275,17 zł brutto, gdyby zaś pełniła służbę w statusie funkcjonariusza eksperta Służby Celno Skarbowej uzyskiwałaby uposażenie w kwocie 6.729,12 zł brutto.

Sąd Rejonowy uznał, iż powództwo A. Z. w żadnym zakresie nie zasługiwało na uwzględnienie. Wskazał, iż po kilkukrotnej modyfikacji roszczenia powódka ostatecznie w pierwszej kolejności domagała się przywrócenia do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno Skarbowej na poprzednich warunkach służby oraz ustalenie uposażenia zasadniczego uwzględniającego jej uposażenie zasadnicze na dzień 31 maja 2017 r. oraz podwyżki uposażeń funkcjonariuszy służby Celno - Skarbowej, którymi zostałyby objęta gdyby od dnia 1 czerwca 2017 r. pozostawała w służbie, a których wysokość przedstawiła strona pozwana w piśmie z dnia 6 listopada 2019 r. oraz zasądzenia od strony pozwanej kwoty 48.486,53 zł tytułem odszkodowania za okres pozostawania poza służbą wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty ewentualnie wniosła o ustalenie istnienia stosunku służby nawiązanego na podstawie aktu mianowania na stanowisku zajmowanym w dniu 31 maja 2017 r. i posiadanym stopniu w dniu 31 maja 2017 r. od 1 czerwca 2017 r.

Sąd Rejonowy podniósł, iż w dniu 7 czerwca 2017 r. kiedy A. Z. złożyła pisemne oświadczenie, że przyjmuje propozycję złożoną na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej doszło

do przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Jest to jedyny spośród trzech wprowadzonych ustawą rodzajów rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy, w którym nie dochodzi do wydania decyzji. Niewątpliwie stosunek służby charakteryzuje się zdecydowanie większym stopniem stabilizacji, wynikającym między innymi ze zwiększonej ochrony przed jego rozwiązaniem. Dlatego też ustawodawca w tym przypadku, aby doszło do wskazanego powyżej przekształcenia wprowadził dodatkowy wymóg zgody dotychczasowego funkcjonariusza na przekształcenie. Taką zgodę powódka wyraziła i w takiej sytuacji z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej KAS jej stosunek służbowy przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Nie doszło jednak do zwolnienia powódki ze służby, wygaśnięcia stosunku służbowego, ani wydalenia jej ze służby. Niewątpliwie w efekcie przyjęcia propozycji pracy zakończył się okres służby powódki (którego źródłem był akt mianowania), a zaczął okres pracy na podstawie stosunku pracy w ramach korpusu służby cywilnej. Jej okres służby nie został zakończony w sposób skutkujący definitywnym wygaśnięciem w rozumieniu art. 188 ust. 1 ustawy o KAS, ale uległ przekształceniu w stosunek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Z uwagi na powyższe brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia żądania tak przywrócenia do służby jak też ustalenia istnienia stosunku służby nawiązanego na podstawie aktu mianowania. W ocenie Sądu Rejonowego zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie dawał podstaw do uznania aby czynność prawna do jakiej doszło na skutek przyjęcia przez powódkę propozycji zatrudnienia była nieważna. Wbrew twierdzeniom powódki Dyrektor Izby Administracji Skarbowej był umocowany na podstawie omówionych powyżej przepisów do przedstawienia powódce propozycji zatrudnienia, a nie tylko służby. Mając na uwadze powyższe, Sąd Rejonowy oddalił powództwo A. Z., jako bezzasadne oraz orzekł o kosztach procesu na podstawie art. 102 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku złożyła powódka. Sąd Okręgowy uznał apelację powódki za częściowo zasadną. Sąd drugiej instancji wskazał, że Sąd Rejonowy przeprowadził co do zasady właściwe postępowanie dowodowe, ustalając wszystkie niezbędne i możliwe do ustalenia okoliczności. Pomimo tego wyrok

podlegał zmianie. Uznając, iż propozycje zatrudnienia pracowniczego powódki i jej przyjęcie (choć w znaczny sposób wymuszone okolicznościami) skutkowało rozwiązaniem jej dotychczasowego stosunku służby (vide: uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19) należy wskazać, że propozycja zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby), jako skutkująca albo wygaśnięciem stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w. KAS) tak jak w sytuacji powódki albo - prowadząca do rozwiązania tego stosunku (art. 171 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) powinna - tak jak każde oświadczenie woli podmiotu zatrudniającego zmierzające do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego (choć także wtedy gdy zmierza do jego przekształcenia art. 42 k.p.) - zawierać przyczynę składanej propozycji, a jeśli dodatkowo tak jak w niniejszej sprawie - związane jest to z reorganizacją - wyjaśnić precyzyjnie, jakimi konkretnymi kryteriami podmiot ten się kierował nie zaliczając zatrudnionego (powódki) do osób, którym proponuje kontynuację stosunku służby. Jeśli podmiot zatrudniający kierował się - mającymi bardzo ogólny charakter - kryteriami ustawowymi wskazanymi w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS, to miał obowiązek nie tylko formalnie je przywołać, ale już w samej propozycji zatrudnienia pracowniczego skonkretyzować je odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza. Brak wskazania takich szczegółowych (w odniesieniu do konkretnej osoby) kryteriów propozycji zatrudnienia pracowniczego (skutkujących jednocześnie zawsze rozwiązaniem stosunku służby) narusza nie tylko przepisy Konstytucji (szczególnie jej art. 60), ale także zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (mającą zastosowanie także w stosunku służbowym) i nie może być konwalidowane poprzez ewentualne późniejsze przywoływanie (uszczegółowianie) i udowodnianie zastosowanych kryteriów na etapie postępowania sądowego. Zdaniem Sądu Okręgowego w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy p.w. KAS. jest bowiem mowa o kryteriach dotyczących kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej pracy lub służby i miejsca zamieszkania. W Izbie Administracji Skarbowej w [...] przy przedstawianiu propozycji pracy bądź służby nie funkcjonowała komisja, która badała i właściwie oceniła zasadność przedstawienia propozycji pracy bądź służby z uwzględnieniem przesłanek ustawowych zawartych w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji

Skarbowej. Powyższe z kolei daje uzasadnione podstawy do przyjęcia, iż przedstawienie propozycji pracy bądź służby nie odbywało się według przesłanek ustawowych, a oparte było wyłącznie na pozanormatywnych przesłankach, nieznanach powódce, co z kolei prowadzi do oczywistego wniosku, iż działania Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] miały charakter arbitralny, sprzeczny z zasadą legalizmu. Uwzględniając powyższe uzasadniony był zarzut braku zastosowania konkretnych kryteriów wyboru powódki do zatrudnienia pracowniczego. Sąd uznał, że propozycja zatrudnienia pracowniczego tak jak w sytuacji powódki skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w.KAS). Zdaniem Sądu mimo, że w sytuacji powódki wygaśnięcie stosunku służby nie było należycie uzasadnione pod względem formalnym, to w świetle okoliczności związanych z przyjęciem zatrudnienia pracowniczego powódki i faktycznie wykonywanymi czynnościami o charakterze cywilnym u pozwanego, restytucja rozwiązanego stosunku służbowego nie jest obecnie realna. W tych okolicznościach, mając na względzie powyższe stanowisko, pierwotne żądanie przywrócenia powódki do służby jako funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej na uprzednio zajmowane stanowisko wskutek zmiany okoliczności stanu faktycznego nie może podlegać uwzględnieniu. Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego stwierdzone, wyżej przedstawione naruszenia procedowania przez pozwanego, powinny prowadzić do świadczeń odszkodowawczych na rzecz powódki. Sytuacja prawna powódki w niniejszej sprawie jest zbliżona najbardziej do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. W tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę, a zatem do zasądzenia odszkodowania należy stosować przepisy art. 45 w zw. z art. 47¹ k.p. Wobec zasadności roszczenia powódki w zakresie odszkodowań Sąd Okręgowy na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i II w ten sposób, że zasądził od Izby Administracji Skarbowej w [...] na rzecz A. Z. kwotę 19.366,29 zł tytułem odszkodowania oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu za I instancję. W pkt II wyroku Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację powódki w pozostałym. W punkcie III wyroku Sąd Okręgowy na podstawie art. 100 k.p.c., zniósł wzajemnie pomiędzy stronami koszty procesu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła powódka, zarzucając wyrokowi:

I) naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia, tj.:

1) art. 78 u.s.c., art. 82 u.s.c, art. 87 u.s.c, art. 91 u.s.c., art. 96 u.s.c, art. 98 u.s.c, art. 101 u.s.c., art. 104 u.s.c., art. 105 u.s.c. art. 125 u.s.c. w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., art. 158 K.A.S. i art. 176 K.A.S. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w dniu 1 marca 2017 r. wraz z utratą mocy ustawy o Służbie Celnej i likwidacją Służby Celnej, a zarazem wejściem w życie dnia 1 marca 2017 r. przepisów ustawy przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, było dopuszczalne przekształcenie z mocy prawa (*ex lege* - bez zgody funkcjonariusza) stosunku służby w likwidowanej Służbie Celnej w stosunek służby w nowo powołanej formacji Służbie Celno-Skarbowej;

2) art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., art. 170 p.w.K.A.S. i art. 171 p.w.K.A.S. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi propozycja pracy była zgodna z zasadą „swobody nawiązania stosunku pracy;

3) art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie ustawy o K.A.S. 1 marca 2017 r., art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S., art. 180 K.A.S. przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusza Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) można zwolnić ze służby na podstawie złożenia przez Dyrektora IAS tzw. propozycji pracy (czynności o charakterze cywilno - prawnym powodującej zwolnienie ze służby na płaszczyźnie prawa administracyjnego);

4) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. przez błędną wykładnię i ustalenie, że na gruncie ww. przepisów Dyrektor IAS w [...] mógł powódce - funkcjonariuszowi Służby Celnej (następnie po przeniesieniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) złożyć „odpowiednio” propozycję pracy;

5) art. 184 K.A.S. przez jego niezastosowanie per analogiam, gdy tymczasem tzw. propozycja pracy złożona na podstawie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. funkcjonariuszowi Służby Celno - Skarbowej przez Dyrektora IAS do dnia 31 maja 2017 r., jest *de facto* ukrytą decyzją o zwolnieniu ze służby;

6) art. 2 ust. 2 K.A.S przez błędną wykładnię i przyjęcie, że: - A. Z. co prawda została zwolniona ze służby bez żadnych podstaw, to jednak nie może skutecznie wnosić roszczenia o przywrócenie do służby, ponieważ wykonuje tzw. zadania cywilne,

II) naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.:

1) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c., przez wybiórcze odniesienie się w uzasadnieniu wyroku do: a) Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt: III PZP 7/19) i b) Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) oraz nie odniesienie się w uzasadnieniu wyroku do rozstrzygnięć sądów powszechnych;

2) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. w zw. z art. 365 § 1 k.p.c., przez:

- błędne ustalenie, że tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.) stanowi jednolity proces (który następuje w ramach konsensusu obu stron), podczas gdy Sąd Najwyższy na mocy uchwały z dnia 19 lutego 2020 r. (w sprawie o sygn. akt: III PZP 7/19) nakazującej wydanie świadectwa służby zwolnionym ze służby funkcjonariuszom, w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, jednoznacznie wskazał, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno - prawnym, a stosunek pracy - jest stosunkiem cywilno - prawnym, i w ramach tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy dochodzi do zwolnienia funkcjonariusza ze służby i w następnym kroku nawiązania stosunku pracy (są to dwa odrębne etapy powiązane jedynie czasowo);

3) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a. przez:

- błędne uznanie, że funkcjonariusz Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) który przyjął tzw. propozycję pracy - nie może wnosić do Sądu pracy roszczenia o przywrócenie do służby, gdy tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) jednoznacznie rozstrzygnął, że funkcjonariusz zwolniony ze służby w ramach tzw. procesu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy na podstawie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2

p.w.K.A.S.) może przed Sądem pracy realizować roszczenia ze stosunku służby (w tym - wnosić o przywrócenie do służby - warunkiem *sina qua non* zgłoszenia takiego roszczenia nie jest uprzednie nie przyjęcie złożonej do dnia 31 maja 2017 r. przez Dyrektora IAS (tzw. propozycji pracy).

W przypadku nie uwzględnienia zarzutu opisanego w pkt I ppkt 5, wyrokowi Sądu Okręgowego powódka zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 45 k.p. i 56 k.p. w zw. z art. 51 § 1 zd. 2 k.p. przez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie żądania powódki o przywrócenie do służby.

W parciu o powyższe zarzuty powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez przywrócenie jej do Służby Celno-Skarbowej w charakterze funkcjonariusza, ewentualnie ustalenie, że powódkę i stronę pozwaną łączy stosunek służby nieprzerwanie od dnia 1 czerwca 2017 r., na ostatnich warunkach na jakich powódka była funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej do dnia 31 maja 2017 r. ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Skargę kasacyjną wniosła również pozwana zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach w części obejmującej pkt I w zakresie zasądzenia od Izby Administracji Skarbowej w [...] na rzecz A. Z. kwotę 19.366,29 zł tytułem odszkodowania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

I. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.:

1. art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) - dalej powoływanej jako „pwKAS”: w związku z art. 170 ust. 2 pwKAS i art. 171 ust. 1 pwKAS w związku z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz innymi przepisami Konstytucji RP nie wskazanymi przez Sąd Okręgowy w Kielcach w zaskarżonym wyroku lecz ujętymi w ogólnym sformułowaniu „przepisy Konstytucji” poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, iż normy prawne umożliwiające przekształcenie stosunków służbowych

funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunki pracy zawierające kryteria nieostre pozostają w kolizji z przepisami Konstytucji (szczególnie jej art. 60);

2. art. 165 ust. 7 pwKAS poprzez jego błędną wykładnię zakładającą, że przed złożeniem danemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia/służby należy dokonać oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu służby tego funkcjonariusza z kwalifikacjami i przebiegiem służby wszystkich innych funkcjonariuszy, podczas gdy przepis ten takiego obowiązku nie wprowadza;

3. art. 165 ust. 7 pwKAS poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wskazane przez pozwaną kryterium wykonywanych w trakcie służby zadań nie mieści się w ustawowym kryterium przebiegu dotychczasowej służby;

4. art. 165 ust. 7 pw KAS w zw. z art. 42 kodeksu pracy (dalej „k.p.”) oraz w zw. z art. 45 w zw. z art. 47¹ k.p., poprzez zastosowanie w sprawie wskazanych przepisów Kodeksu pracy i uznanie przez Sąd, że przekształcenie dotychczasowego stosunku służby powódki w stosunek pracy zbliżone jest do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. i przyjęcie, iż kierowanie się przy wręczaniu funkcjonariuszom propozycji pracy kryteriami wynikającymi z art. 165 ust. 7 jest równoznaczne z obowiązkiem wskazywania przez pozwaną w tej propozycji, przyczyn składanej propozycji. Dodatkowo w ocenie pozwanej Sąd Okręgowy błędnie przyjął, iż w sprawie należy zastosować przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę i zasądzeniu odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy, podczas gdy roszczenie takie nie jest roszczeniem ze stosunku pracy, gdyż źródłem wygaszenia stosunku służbowego jest stosunek administracyjnoprawny funkcjonariusza służby celno-skarbowej, lecz inna sprawa cywilna, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy szczególnej tj. art. 1 k.p.c. *in fine* z uwzględnieniem art. 277 ustawy o KAS;

5. art. 165 ust. 7 pw KAS poprzez przypisanie zespołowi ds. propozycji pracy roli rangi ustawowej w ten sposób, że decyzje podejmowane przez Dyrektora Izby Administracyjnej w [...] Sąd uznał za podjęte arbitralnie, według własnego uznania i nie oparte na przesłankach ustawowych gdyż nie uwzględniały prac zespołu;

6. naruszenie art. 165 ust. 7 pw KAS poprzez błędną wykładnię tego przepisu, zawierającą się w ocenie iż „(...) konieczne było określenie przez pozwaną

Izbę jasnych i obiektywnych kryteriów wyboru pracowników, którym zostaną bądź nie zostaną przedstawione pisemne propozycje określające nowe warunki zatrudnienia”, podczas gdy kryteria te zostały określone we wskazanym przepisie pwKAS, a ustawodawca nie przewidział określenia innych bądź dodatkowych kryteriów przez dyrektorów izb administracji skarbowych;

II. naruszenie przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 382 k.p.c., art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 387 § 21 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. poprzez wydanie orzeczenia z pominięciem części materiału zebranego w postępowaniu przed Sądem pierwszej i drugiej instancji w postaci wyjaśnień strony pozwanej w zakresie odnoszącym się do wykonywanych przez powódkę zadań w Służbie Celnej, co skutkowało błędnym przyjęciem przez Sąd, że złożona powódce propozycja zatrudnienia była arbitralna i nie uwzględniała jej kwalifikacji oraz przebiegu służby, a o jej przedstawieniu zdecydowało jedynie uznanie Dyrektora IAS, a nie przepisy ustawy;

2) art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) w zw. z art. 165 ust. 7 pwKAS poprzez jego niezastosowanie w ten sposób, że mając wątpliwość co do konstytucyjności przepisów Sąd mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności norm pwKAS lub też uznając normy te za niezgodne z Konstytucją mógł odmówić ich zastosowania;

Pozwana wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części obejmującej pkt I w zakresie zasądzonego odszkodowania i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części obejmującej pkt I w zakresie zasądzonego odszkodowania i oddalenie powództwa w tym zakresie oraz zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów procesu za wszystkie instancje według norm przepisanych.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej pozwanej w całości oraz zasądzenie do pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżąca, formułując zarzuty przedstawione w skardze kasacyjnej, dąży do reaktywacji stosunku służbowego, kwestionując dopuszczalność przekształcenia stosunku służby w Służbie Celno-Skarbowej w stosunek pracy na czas nieokreślony (*ex lege*) na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...] na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Wskazać należy, że zgodnie z art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w (określonych) jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby lub po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (ust. 1). W tych przypadkach wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (ust. 3) a pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3 (ust. 4), czyli w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że powódka przyjęła złożoną w trybie art. 167 ust. 5 Przepisów wprowadzających KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...] na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela wykładnię przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63, tak samo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132, z omówieniem M. Szpyrki), w uzasadnieniu której stwierdzono, że zawierając umowę o pracę strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak "przekształcenie", w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega

zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi do zwolnienia z dotychczasowej służby. W konsekwencji powyższego Sąd Najwyższy przyjął w tej uchwale stanowisko, że były funkcjonariusz celny ma prawo do otrzymania świadectwa służby na podstawie art. 188 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających KAS.

W podobnym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 wskazując, że w polskim systemie prawnym ustanie (zakończenie) stosunku administracyjnoprawnego jest dopuszczalne na mocy przepisu rangi ustawowej. Przykładem takiego przepisu jest właśnie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony. Następstwem tego uregulowania jest zatem ustanie dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstanie nowego stosunku prawnego, a mianowicie stosunku pracy. NSA podkreślił, że dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza i nie jest potrzebne wcześniejsze wygaszenie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej, aby mogło dojść do omawianego przekształcenia. Przeciwnie, następstwem tego przekształcenia jest faktyczne zakończenie dotychczasowego stosunku służbowego. Przesłanki wygaśnięcia stosunku służbowego są enumeratywnie wymienione w Przepisach wprowadzających (art. 170 ust. 1) i ustawie o KAS (art. 182). Nie obejmują one sytuacji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Zarówno Sąd Najwyższy jak i Naczelny Sąd Administracyjny uznały, że następstwem zastosowania przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS jest ustanie

dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstanie nowego stosunku prawnego, a mianowicie stosunku pracy.

Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że regulacja przewidująca mechanizm następujący z mocy prawa (przekształcenie z dniem określonym w propozycji) w istocie obejmuje skutek ustania stosunku służby, podobnie skutek ustania stosunku służby następuje w wyniku wygaśnięcia tego stosunku w trybie art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających. Nie ma jednak podstawy prawnej, aby ze względu na taki sam skutek ustania stosunku służby, utożsamiać dwa różne zdarzenia prawne przewidziane w Przepisach wprowadzających jakim są przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy i wygaśnięcie stosunku służby. A co za tym idzie nie ma podstaw, aby uznać, że ustanie stosunku służby w wyniku przekształcenia jest równoznaczne z wygaśnięciem tego stosunku i - z mocy art. 170 ust. 3 Przepisów wprowadzających, traktującego wygaśnięcie jak zwolnienie ze służby - należy przypisać mu formę decyzji administracyjnej. Przepisy wprowadzające ewidentnie na nowo w sposób jednorazowy (w związku z reformą służb celno-skarbowych) określiły sposób kontynuowania obowiązków przez dotychczas zatrudnionych w tych służbach funkcjonariuszy i sytuacje, których skutkiem jest wygaśnięcie stosunków służbowych. Jednocześnie Sąd ocenił, że przedstawione stanowisko nie oznacza naruszenia prawa do sądu strony przez zamknięcie drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Propozycja zatrudnienia została sformułowana w ramach stosunku służbowego. Dotychczasowy funkcjonariusz, który zmierza do tego, aby zachować przysługujący mu uprzednio status służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, swoje prawa może realizować w ramach sporu o roszczenia ze stosunku służbowego. Stosownie do art. 277 ustawy o KAS spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 rozpatruje Sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Przepis ten ma charakter szczególny, wyraźnie określając właściwość sądów powszechnych w tej kategorii spraw służbowych na gruncie przywołanej ustawy, która nie została wyraźnie zakwalifikowana do właściwości sądu administracyjnego (por. postanowienie NSA z 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17).

W rozpoznawanej sprawie powódka jest już pracownikiem a jej pracodawcą jest Izba Administracji Skarbowej w [...]. Jednakże jej roszczenie o przywrócenie do

służby wywodzone jest z administracyjnoprawnego stosunku służbowego, a więc stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej (teza 2. uchwały z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19), zastępowany przed Sądem Najwyższym wyłącznie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (por. przykładowo: wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2013 r., IV CSK 403/12, OSP 2013 nr 11, poz. 111, z glosą M. Dziurdy; z dnia 20 marca 2014 r., II CSK 326/13, OSNC-ZD 2015 nr C, poz. 31; z dnia 26 marca 2014 r., V CSK 234/13, LEX nr 1478718; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37; G. Bieniek, H. Pietrkowski: Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2013; K. Sadowski: Skutki naruszenia obowiązku wykonywania zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, LEX/el. 2014; Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego, pod red. A. Jakubeckiego, Warszawa 2015 - art. 67; Prokuratoria Generalna RP. Komentarz, pod red. L. Boska i M. Dziurdy, Warszawa 2019 - art. 7; A. Nawojńska-Fahrenholz: Reprezentacja podmiotów niebędących osobami fizycznymi w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2020 - Rozdział IV pkt 6.1. i 6.3.).

Jest to wprawdzie w znacznej części problem legitymacji biernej. Możliwe jest jednak (w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie przez Sąd Okręgowy niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości. W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można sprostować niewłaściwe oznaczenie strony, bez konieczności podmiotowego przekształcenia powództwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z dnia 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z dnia 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z dnia 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z dnia 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z dnia 14 września 2016 r., III CSK 309/15, LEX nr 2186573).

Ocena rozpoznawanego stanu faktycznego i orzeczenie o ewentualnym przywróceniu powódki do służby bądź oddaleniu powództwa będzie możliwa przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez Sąd drugiej instancji, czego przyczyną jest

niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej a w konsekwencji brak właściwej jej reprezentacji i zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących spraw o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych stroną jest Skarb Państwa. Są to przykładowo sprawy (żołnierzy zawodowych; funkcjonariuszy Służby Więziennej; funkcjonariuszy Straży Granicznej; por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227; funkcjonariuszy celnych; por. uchwałę z dnia 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10, OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy. W tym zakresie utrwalony jest w judykaturze pogląd, że takie sprawy - jako przekazane z mocy przepisów szczególnych - 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 (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.), gdyż nie jest pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1 oraz z dnia 22 września 2016 r., III PZP 7/16, OSNP 2017 nr 4, poz. 37; Palestra 2017 nr 4, s. 87, z glosą T. Przysławskiego; OSP 2017 nr 10, poz. 101, z glosą M. Grześków; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33 i postanowienie z dnia 4 grudnia 2014 r., III BP 2/14, LEX nr 1616906 oraz A. Machnikowska: Rozdział 14 Uczestnicy postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy [w:] System prawa pracy. Tom VI. Procesowe prawo pracy, pod. red. K.W. Barana, Warszawa 2016; M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, Polski Proces Cywilny 2016 nr 3, s. 373; T. Kuczyński: Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku służbowym, PiZS 2017 nr 10, s. 2; M. Dziurda: Szczególna zdolność sądowa, Warszawa 2019; M. Grześków: Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020).

Dlatego też, taka sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c. W aspekcie materialnoprawnym w takich sprawach legitymowany biernie jest Skarb Państwa

(nie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełni służbę, gdyż nie ma ona przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.), a w aspekcie procesowym zdolność sądową i procesową ma Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.). Wobec tego obowiązują w takich sprawach zasady reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną, w tym wyłączone zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 4 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2180 ze zm.; por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356 i z dnia 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37).

Należy również zaznaczyć, że słuszny był zarzut pozwanej w zakresie naruszenia przez Sąd odwoławczy przepisów art. 165 ust. 7 pw KAS w zw. z art. 42 k.p. oraz w zw. z art. 45 w zw. z art. 47¹ k.p., poprzez ich zastosowanie w sprawie i uznanie przez Sąd, że przekształcenie dotychczasowego stosunku służby powódki w stosunek pracy zbliżone jest do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. Jak już wyżej wskazano wyżej, roszczenie takie nie jest roszczeniem ze stosunku pracy gdyż źródłem ustania stosunku służbowego jest stosunek administracyjnoprawny funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Sąd Najwyższy we wspomnianej wyżej uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 stwierdził, że „(...) nie jest to sprawa ze stosunku pracy. Jest to inna sprawa cywilna do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy szczególnej (art. 1 k.p.c. *in fine* z uwzględnieniem art. 277 ustawy o KAS). Jest to zatem sprawa cywilna w znaczeniu procesowym a nie materialnym, gdyż źródłem uprawnienia i odpowiadającego mu obowiązku nie jest stosunek pracy, lecz stosunek administracyjnoprawny funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie można więc uznać, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, że wręczona funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej propozycja zatrudnienia ma charakter cywilnoprawny. W istocie jest to akt administracyjnoprawny, którego kontrola następuje w postępowaniu cywilnym. Kwestia roszczeń powódki nie powinna być rozstrzygana jako roszczenie ze stosunku pracy, bowiem dotyczy stosunku służbowego, a jako taka powinna być

rozstrzygnięta w zwykłym postępowaniu cywilnym. W tym kontekście, jak już wskazano, brak jest legitymacji bierniej pozwanej Izby Administracji Skarbowej, gdyż nie była ona stroną stosunku służbowego powódki.

W związku z tym szczególnego podkreślenia wymaga, że w sytuacji wywodzenia roszczenia o przywrócenie do służby przez byłego funkcjonariusza Krajowej Administracji Skarbowej (z administracyjnoprawnego stosunku służbowego) legitymowany biernie jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej. Możliwe jest jednak (w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie przez Sąd Okręgowy niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotów procesu). W postępowaniu o przywrócenie do służby nie jest możliwe orzekanie przez Sąd pracy w przedmiocie odszkodowania z art. 45 w zw. z art. 47¹ k.p. gdyż roszczenie powyższe nie ma swego źródła materialnoprawnego w stosunku pracy.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]