



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Z. S.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K.
o przywrócenie do służby i odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 kwietnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach
z dnia 31 maja 2022 r., sygn. akt V Pa 109/20,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach
i przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 31 maja 2022 r. Sąd Okręgowy w Kielcach w sprawie z powództwa Z. S. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K. o przywrócenie do służby i odszkodowanie, na skutek apelacji powoda od wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach z 27 sierpnia 2020 r., (którym oddalono powództwo 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 odstąpiono od obciążania powoda kosztami procesu (pkt II), zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i II w ten sposób, że zasądził od Izby Administracji Skarbowej w K. na rzecz powoda kwotę 19.524,75 zł tytułem odszkodowania (pkt I), oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt II), odstąpił od obciążania powoda kosztami procesu za drugą instancję (pkt III).

Sąd Rejonowy ustalił, że Z. S. ukończył studia w Wyższej Szkole w R. w 1985 r. uzyskując tytuł magistra ekonomii w zakresie Ekonomii i Organizacji Produkcji specjalność Ekonomika i Organizacja Przemysłu. W 1993 r. ukończył Roczne Podyplomowe Studium w Szkole. Od 4 sierpnia 1995 r. pracował w Urzędzie Celnym w P. na stanowisku Młodszego Kontrolera Celnego na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony. Z dniem 1 października 1997 r. otrzymał awans na stanowisko Kontrolera Celnego w Urzędzie Celnym w P. Począwszy od dnia 18 marca 1998 r. umowa o pracę w charakterze Kontrolera Celnego została zawarta na czas nieokreślony. Z dniem 7 sierpnia 1998 r. podpisał umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku Kontroler Celny. Aktem mianowania z dnia 1 lipca 2000 r. Z. S. został mianowany do służby stałej na stanowisku kontrolera celnego ze stopniem służbowym młodszego dyspozytora celnego. W dniu 22 maja 2002 r. otrzymał aneks do aktu mianowania, w którym zmieniono mu miejsce pełnienia służby na Urząd Celny w S. Od 1 maja 2004 r. pełnił obowiązki Kierownika Referatu Podatku Akcyzowego. Następnie z dniem 1 listopada 2004 r. został zwolniony z pełnienia tych obowiązków. W dniu 26 stycznia 2005 r. został powołany na stanowisko Kierownika Referatu Podatku Akcyzowego. Następnie z dniem 31 lipca 2005 r. został odwołany z tego stanowiska. Od 1 sierpnia 2005 r. Z. S. pełnił służbę w Izbie Celnej w P. na stanowisku służbowym Inspektor Celny. Decyzją z 14 września 2005 r. został przeniesiony wraz z etatem od 1 października 2005 r. z Izby Celnej w P. do pełnienia służby w Izbie Celnej w K. na

stanowisku inspektora celnego. Z dniem 1 października 2005 r. powierzono mu pełnienie obowiązków Kierownika Referatu Kontroli Celnej w Izbie Celnej w K. Z dniem 2 stycznia 2006 r. Z. S. nadano stopień służbowy - Dyspozytora Celnego. W dniu 2 stycznia 2006 r. został powołany na stanowisko Kierownika Referatu Nadzoru i Koordynacji Kontroli Przedsiębiorców w Izbie Celnej w K. Następnie z dniem 28 czerwca 2006 r. został odwołany z tego stanowiska. Od 29 czerwca 2006 r. pełnił służbę w Referacie Nadzoru i Koordynacji Kontroli Przedsiębiorców oraz Zarządzania Ryzykiem w Izbie Celnej w K. Z dniem 1 lutego 2007 roku wyznaczono Z. S. miejsce pełnienia służby w Referacie Nadzoru i Koordynacji Kontroli Przedsiębiorców w Izbie Celnej w K. Z dniem 30 stycznia 2009 r. wyznaczono Z. S. miejsce pełnienia służby w Referacie Dozoru i Koordynacji Kontroli Przedsiębiorców w Izbie Celnej w K. W dniu 1 lutego 2009 r. otrzymał stopień służbowy - starszy dyspozytor celny. Z dniem 30 listopada 2009 r. Z. S. został mianowany na aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Z dniem 30 listopada 2009 r. został wyznaczony do kierowania komórką organizacyjną - Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Elementów Kalkulacyjnych i Przeznaczeń Celnych. Z dniem 26 stycznia 2010 r. Z. S. został mianowany na stopień starszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów celnych Służby Celnej. Z dniem 1 stycznia 2011 r. objął stanowisko służbowe - ekspert Służby Celnej w Wydziale Akcyz i Gier, Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Elementów Kalkulacyjnych i Przeznaczeń Celnych. Od 1 stycznia 2013 r. Z. S. został zwolniony z obowiązku kierowania tą komórką. Z dniem 2 stycznia 2013 r. wyznaczono Z. S. miejsce pełnienia służby w Wydziale Akcyz i Gier, Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców. Postanowieniem z 28 sierpnia 2013 r. został mianowany na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej w stopniu Podkomisarza Celnego. Z dniem 30 sierpnia 2016 r. wyznaczono Z.S. miejsce pełnienia służby w Wydziale Akcyz i Gier, Procedur Celnych i Obsługi Przedsiębiorców. W dniu 22 lutego 2017 r. Z. S. został poinformowany, iż z dniem 1 marca 2017 r. będzie pełnił służbę w Izbie Administracji Skarbowej w K.

W trakcie pełnienia służby Z. S. odbył wiele szkoleń, był nagradzany, zaś jego praca była dobrze oceniana przez przełożonych. W dniu 23 maja 2017 r. Z. S. otrzymał na piśmie od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. propozycję

zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Wieloosobowym Stanowisku ds. Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K. na pełny etat za wynagrodzeniem zasadniczym według mnożnika 2,082 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. Wskazano również, iż zaproponowane warunki po ich przyjęciu będą obowiązywać od 1 czerwca 2017 r. W dniu 6 czerwca 2017 r. Z. S. złożył odwołanie od decyzji z 23 maja 2017 r. - propozycji zatrudnienia, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji i przedstawienia mu propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej z zachowaniem nabytych praw.

W dniu 7 czerwca 2017 r. Z. S. złożył pisemne oświadczenie, że przyjmuje propozycję złożoną na podstawie 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; dalej też p.w. KAS). W dniu 7 czerwca 2017 r. Z. S. złożył również wniosek o ponowne rozpoznanie propozycji pracy oraz zmianę otrzymanej propozycji. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej pismem z 30 czerwca 2017 r. poinformował Z. S., że zarówno złożenie pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, jak i niezłożenie tego rodzaju propozycji odpowiednio pracownikowi albo funkcjonariuszowi nie ma charakteru aktu administracyjnego. Następnie w piśmie z 6 lipca 2017 r. wskazał, że propozycja zatrudnienia uwzględniała potrzeby kadrowe, wytyczne szefa KAS, fundusz płac, a także kwalifikacje zawodowe, przebieg dotychczasowej służby i miejsce zamieszkania. Natomiast w piśmie z 19 lipca 2017 r. poinformował, iż ustawa nie przewiduje trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi.

Ponadto Sąd Rejonowy ustalił, iż na mocy porozumienia zmieniającego warunki pracy i płacy na czas określony zawartego między pracodawcą Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej a pracownikiem Z. S. z 2 marca 2018 r. Z. S. objął stanowisko głównego eksperta skarbowego na czas określony od 5 marca 2018 r., kiedy objął również funkcję Kierującego Wieloosobowym Stanowiskiem ds. Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K. Następnie porozumieniem z 15 maja 2018 r. umowa została zawarta na czas nieokreślony poczynawszy od 16 maja 2018 r.

Sąd Rejonowy uznał, że powództwo Z. S. w żadnym zakresie nie zasługiwało na uwzględnienie. Po modyfikacji roszczenia powód ostatecznie w pierwszej kolejności domagał się ustalenia 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. oraz ustalenia uposażenia zasadniczego od 1 czerwca 2017 r. uwzględniającego uposażenie zasadnicze powoda na dzień 31 maja 2017 r. oraz powszechne podwyżki uposażeń funkcjonariuszy służby Celno-Skarbowej, którymi zostałby objęty powód gdyby od 1 czerwca 2017 r. pozostawał w służbie, a których wysokość przedstawiła strona pozwana w piśmie z 13 listopada 2019 r. Ewentualnie przywrócenia go do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach służby oraz ustalenia uposażenia zasadniczego uwzględniającego jego uposażenie zasadnicze na dzień 31 maja 2017 r. oraz powszechnych podwyżek uposażeń funkcjonariuszy służby Celno-Skarbowej, którymi zostałby objęty gdyby od 1 czerwca 2017 r. pozostawał w służbie, a których wysokość przedstawiła strona pozwana w piśmie z 8 sierpnia 2019 r. i z 13 listopada 2019 r. oraz zasądzenia od strony pozwanej 45.718,75 zł tytułem odszkodowania za okres pozostawania poza służbą wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty. Ewentualnie na wypadek braku uwzględnienia powyższych roszczeń wniósł o ustalenie jego wynagrodzenia od 1 czerwca 2017 r. z uwzględnieniem kwoty uposażenia na 31 maja 2017 r. oraz wszystkich powszechnych podwyżek płac od 1 czerwca 2017 r., które były przyznane członkom korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. i którymi objęty był powód wraz z odsetkami od 1 czerwca 2017 r.

Sąd Rejonowy odnosząc się do merytorycznej oceny żądań powoda uznał je za niezasadne. Powodowi 23 maja 2017 r. przedstawiona została na piśmie propozycja od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Wieloosobowym Stanowisku ds. Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w Kielcach na pełny etat za wynagrodzeniem zasadniczym według mnożnika 2,082 kwoty bazowej dla członków

korpusu służby cywilnej. W dniu 7 czerwca 2017 r. powód złożył pisemne oświadczenie, że przyjmuje propozycję złożoną na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Sąd pierwszej instancji zauważył, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia jest ofertą zawarcia stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Jednakże, aby ten skutek nastąpił konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. Umowa taka zostaje zawarta tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz przyjmie propozycję. Nie ulega zatem wątpliwości, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Nadto art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS wyraźnie stanowi, że organ decydując się w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza na zastosowanie tego rozwiązania, ma podjąć stosowne działanie w formie cywilnoprawnej, tzn. ma złożyć propozycję w drodze oświadczenia woli o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny. Do tego przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy dochodzi na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Jest to jeden spośród trzech wprowadzonych ustawą rodzajów rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy w którym nie dochodzi do wydania decyzji. Sąd Rejonowy wskazał, iż taką zgodę powód wyraził i w takiej sytuacji z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS jego stosunek służbowy przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Nie doszło jednak do zwolnienia powoda ze służby, wygaśnięcia stosunku służbowego ani wydalenia go ze służby. Niewątpliwie w efekcie przyjęcia propozycji pracy zakończył się okres służby powoda (którego źródłem był akt mianowania), a zaczął okres pracy na podstawie stosunku pracy w ramach korpusu służby cywilnej. Nastąpiła zatem ewidentna zmiana podstawy zatrudnienia powoda. Jego okres służby nie został zakończony w sposób skutkujący definitywnym wygaśnięciem w rozumieniu art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.; dalej: ustawa o KAS), ale uległ przekształceniu w stosunek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W ocenie Sądu Rejonowego zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do uznania, aby czynność prawna do jakiej doszło na skutek przyjęcia przez powoda

propozycji zatrudnienia była nieważna. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej był umocowany do przedstawienia powodowi propozycji zatrudnienia, a nie tylko służby. Żaden przepis nie stanowi, iż przedstawione warunki zatrudnienia nie powinny być gorsze niż dotychczasowe. Ustawodawca przewidział możliwość zaoferowania mniej korzystnych warunków to jest właśnie przedstawienia propozycji zatrudnienia dotychczasowemu funkcjonariuszowi i w celu zabezpieczenia jego interesów nie przewidział tu władczej jednostronnej decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej tylko nałożył wymóg zgody osoby, której propozycja dotyczy. W ocenie Sądu Rejonowego nieuzasadnione były podniesione przez powoda zarzuty dyskryminacji czy też nierównego traktowania. Powołując nowe organy administracji skarbowej ustawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby uwzględniając możliwości i potrzeby nowych organów administracji skarbowej.

W ocenie Sądu Rejonowego przedstawiona powodowi propozycja zatrudnienia była zgodna z przepisami prawa, spełniała cele założonej reformy i nie stanowiła nadużycia prawa przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Okoliczności sprawy wskazują, iż przesłanki, jakie należało wziąć pod uwagę określając nowe warunki zatrudnienia, to jest posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, wzięte zostały pod uwagę przez stronę pozwaną. Sąd Rejonowy w pełni podzielił zaprezentowane przez stronę pozwaną stanowisko, iż czynności audytowe, jakie realizuje powód w zakresie swoich obowiązków, nie są czynnościami zastrzeżonymi do wyłącznej kompetencji funkcjonariuszy. Sąd Rejonowy wziął pod uwagę posiadane przez powoda kwalifikacje, a nadto to, że sam powód wskazywał, iż zadania jakie wykonywał pełniąc służbę oraz wykonując obecną pracę są bardzo zbliżone. Pozwana wskazywała, że obecna komórka, w której zatrudniony jest powód nie wykonuje zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy, więc nie ma możliwości, aby w komórce tej służbę pełnili funkcjonariusze. Powód podnosił również sprzeczność złożonej mu propozycji zatrudnienia i przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy z zasadami współżycia społecznego, przy czym nie wskazał jakie konkretnie zasady współżycia społecznego miałyby zostać naruszone. Podnosił zarzut dyskryminacji, nierównego traktowania, przy czym okoliczności tych w żaden sposób nie udowodnił. W sprzeczności zaś z tymi twierdzeniami stoi przyznana przez powoda okoliczność, iż pozostałe osoby

pracujące w jego komórce z tożsamym zakresem obowiązków również miały przedstawioną propozycję pracy, a nie służby.

W ocenie Sądu Rejonowego ustalony w sprawie stan faktyczny nie daje podstaw do uznania, aby doszło do naruszenia przez stronę pozwaną zasad współżycia społecznego skutkującego nieważnością omawianej czynności prawnej. Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż brak jest podstaw do uznania nieważności omawianej czynności prawnej na podstawie art. 58 k.c. Brak jest również podstaw do uznania nieważności czy bezskuteczności oświadczenia woli powoda o przyjęciu propozycji zatrudnienia z powodów wad oświadczenia woli wskazanych w art. 82-87 k.c. Wskazał, iż w rozważanej sprawie nie sposób uznać, że oświadczenie woli powoda o przyjęciu nowych warunków pracy jest nieważne lub bezskuteczne. Jego decyzja była świadoma, samodzielna i nie ma podstaw do uznania, że w jakikolwiek sposób powód został wprowadzony w błąd bądź działał na skutek groźby lub podstępów, skoro w samych propozycjach wskazano, że podstawą jego zatrudnienia będzie umowa o pracę zawarta na czas nieokreślony. O świadomości powoda co do przekształcenia jego warunków pracy świadczy również fakt, że przyjął propozycję pracy, a jednocześnie złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i przywrócenie mu statusu funkcjonariusza. Okoliczność, że powód miał czas na zastanowienie się nad przyjęciem propozycji świadczy natomiast o samodzielności i dobrowolności jego decyzji. Wszystko to prowadzi do wniosku, że powód mając pełną świadomość swoich czynów, działając rozmyślnie i dobrowolnie przyjął propozycję pracy w Izbie Administracji Skarbowej.

Sąd Rejonowy za bezzasadne uznał również roszczenie ewentualne o ustalenie wynagrodzenia od 1 czerwca 2017 r. w z uwzględnieniem kwoty uposażenia powoda na 31 maja 2017 r. oraz wszystkich powszechnych podwyżek płac od 1 czerwca 2017 r., które były przyznawane członkom korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. i którymi objęty byłby powód wraz z odsetkami od 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty. Nie ma bowiem żadnych podstaw prawnych w oparciu, o które istniałaby możliwość ingerowania w wysokość wynagrodzenia ustalonego na podstawie zgodnego oświadczenia woli obu stron, które nie było obciążone żadnymi wadami prawnymi. Tym bardziej w sytuacji, gdy ustalone stawki mieszczą się w granicach przewidzianych dla ustalania wynagrodzeń dla

pracowników służby cywilnej wskazanych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Powód wniósł apelację od powyższego wyroku. Sąd Okręgowy uznał ją za częściowo zasadną.

Sąd drugiej instancji wskazał, że uznając, iż propozycje zatrudnienia pracowniczego powoda i jej przyjęcie (choć w znaczny sposób wymuszone okolicznościami) skutkowało rozwiązaniem ich dotychczasowego stosunku służby należy wskazać, że propozycja zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby), jako skutkująca albo wygaśnięciem stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza, tak jak w sytuacji powoda, albo prowadząca do rozwiązania tego stosunku, 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 związane jest to z reorganizacją, wyjaśnić precyzyjnie, jakimi konkretnymi kryteriami podmiot ten się kierował nie zaliczając zatrudnionego (powoda) do osób, którym proponuje kontynuację stosunku służby. Jeśli podmiot zatrudniający kierował się mającymi bardzo ogólny charakter kryteriami ustawowymi wskazanymi w art. 165 ust. 7 p.w.KAS, to miał obowiązek nie tylko formalnie je przywołać, ale już w samej propozycji zatrudnienia pracowniczego skonkretyzować je odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza.

Powinno się tak stać nie tylko po to, aby dotychczasowy funkcjonariusz mógł ocenić prawidłowość zastosowanych wobec niego kryteriów doprowadzających ostatecznie do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego służby, ale także po to, aby w przypadku zakwestionowania przez funkcjonariusza decyzji podmiotu zatrudniającego w trybie sądowym mógł to uczynić sąd pracy. 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 przez ewentualne późniejsze

przywoływanie (uszczegółowianie) i udowodnianie zastosowanych kryteriów na etapie postępowania sądowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego w przepisie art. 165 ust. 7 p.w. KAS jest bowiem mowa o kryteriach dotyczących kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej pracy lub służby i miejscu zamieszkania. Przy czym kryterium zadań przeznaczonych do wykonywania przez daną osobę to nie to samo, co ustawowe kryterium kwalifikacji. Poza tym w powołanym przepisie nie ma wymogu i zastrzeżenia co do podziału zadań na zadania przypisane wyłącznie pracownikom i takie, których funkcjonariusze wykonywać nie mogą.

Za konieczne Sąd Okręgowy uznał uzupełnienie postępowania dowodowego. Zobowiązał pełnomocnika pozwanego do złożenia pisma ze wskazaniem przełożonych powoda w okresie bezpośrednio poprzedzającym zmianę statusu zatrudnienia, składu osobowego wydziału, w których pracował powód bezpośrednio przed zmianą statusu zatrudnienia, osób które pozostały w służbie i tych które nie zostały zwolnione ze służby lub przeniesione do pracy w ramach stosunku pracy oraz wskazanie osób, które podejmowały ostateczne decyzje w tej kwestii.

Sąd drugiej instancji zauważył, że z pisma procesowego pełnomocnika pozwanego z 15 grudnia 2021 r. jednoznacznie wynika, że przedmiotowe zobowiązanie zostało wypełnione jedynie częściowo, bowiem pełnomocnik pozwanej wskazał jedynie bezpośrednich przełożonych powoda (H. K. 13 marca 2017 r.), ilość osób w komórce, do której przyporządkowany był powód (według stanu z 31 marca 2017 r. (H. K., Z. S., M. N.), ilość osób z komórki, do której organizacyjnie przyporządkowany był powód według stanu na 31 maja 2017 r., które otrzymały propozycje pracy (3 osoby), ilość osób z komórki do której organizacyjnie przyporządkowany był powód według stanu na 31 maja 2017 r., które otrzymały propozycje służby (0 osób), ilość osób z komórki, do której organizacyjnie przyporządkowany był powód według stanu na 31 maja 2017 r., które nie otrzymały propozycji pracy bądź służby (0 osób). Ponadto wskazano, iż powód w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. pełnił służbę w Wieloosobowym Stanowisku ds. Obsługi Przedsiębiorstw w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K., natomiast w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 4 marca 2018 r. pracował w Wieloosobowym Stanowisku ds. Obsługi Przedsiębiorstw w

Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K. Następnie od 5 marca 2018 r. do 11 października 2020 r. pełnił funkcję kierującego Wielosobowym Stanowiskiem ds. Obsługi Przedsiębiorstw w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K. Od 12 października 2020 r. do nadal pracuje w Dziale Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Nadzoru Nad Czynnościami Współpracy Międzynarodowej oraz obsługi Przedsiębiorstw w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych w Izbie Administracji Skarbowej w K. W tym piśmie procesowym pełnomocnik pozwanej wskazał także, iż ostateczną decyzję, co do rodzaju przedłożonej propozycji, podejmował dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. – S.P. Sąd Okręgowy zauważył, że przedmiotowe zobowiązanie zostało wykonane błędnie, ponieważ pozwana wskazuje stan na 31 maja 2017 r., czyli już po wprowadzeniu reformy administracji skarbowej, a więc w czasie, kiedy już powstała Krajowa Administracja Skarbowa. Pozwana w przedmiotowym zobowiązaniu powinna wskazać stan na 28 lutego 2017 r., kiedy to powód pełnił służbę w Izbie Celnej w K.

Odnosząc się do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego w Izbie Administracji Skarbowej, pełnomocnik pozwanej przedłożył Decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. z 7 marca 2017 r., pismo Związku Zawodowego Celnicy PL. Jednocześnie wyjaśniono, że Zespół miał za zadanie jedynie wypracowanie rekomendacji dla Dyrektora IAS i nie był upoważniony do podejmowania jakichkolwiek wiążących decyzji. Wypracowane przez Zespół rekomendacje zostały przekreślone przez przedstawiciela Związku Zawodowego Celnicy PL, który po zakończeniu prac Zespołu złożył pismo z ramienia tego Związku, w którym przedstawiono postulat odstąpienia od ucywilniania funkcjonariuszy. Związek ten nie zaakceptował propozycji pracy dla byłych pracowników UKS w K. oraz IC w K. Działania przedstawicieli ZZ Celnicy PL potwierdziły, że wypracowanie wspólnego stanowiska związków zawodowych, co do propozycji pracy/służby nie jest możliwe. W takiej sytuacji Dyrektor oczekując na rekomendacje Zespołu nie mógłby przedstawić propozycji żadnej z osób, których sprawami zajmował się Zespół. Wobec powyższego, kierując się kryteriami określonymi w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej wszelkie decyzje co do przedstawienia

propozycji pracy, służby bądź braku propozycji dla osób objętych pracami Zespołu jak i pozostałych osób podejmował Dyrektor IAS.

Sąd Okręgowy podniósł, że powyższe twierdzenie jest bardzo istotne, albowiem wynika z niego jednoznacznie, że decyzje w przedmiocie przedstawienia propozycji pracy bądź służby należały do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K., którego decyzje w tym aspekcie stanowiły władczy, jednostronny oraz przede wszystkim arbitralny przejaw przedstawienia propozycji służby. Strona pozwana przyznaje, że nie było możliwe przedstawienie propozycji służby osobom posiadającym rekomendację Związku Zawodowego Celnicy PL, wobec czego Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. arbitralnie zdecydował o przedstawieniu propozycji służby według własnego uznania, dyskwalifikując w zasadzie takie osoby jak powód, tj. osoby posiadające odpowiednią wiedzę merytoryczną, odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje.

W sporze jaki zaistniał między stronami to pozwana powinna wykazać z jakich przyczyn wytypowała powoda jako osobę, której została przedstawiona propozycja zatrudnienia pracowniczego w miejsce stosunku służby funkcjonariusza celnego, jak również i to, że wybór był uzasadniony. W konkluzji Sąd Okręgowy stwierdził, że uzasadniony jest zarzut braku zastosowania konkretnych kryteriów wyboru powoda do zatrudnienia pracowniczego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, mimo że w sytuacji powoda wygaśnięcie stosunku służby nie było należycie uzasadnione pod względem formalnym, to w świetle okoliczności związanych z przyjęciem zatrudnienia pracowniczego powoda i faktycznie wykonywanymi czynnościami o charakterze cywilnym u pozwanego, restytucja rozwiązanego stosunku służbowego nie jest obecnie realna. W tych okolicznościach pierwotne żądanie przywrócenia powoda 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 powoda. Sytuacja prawna powoda 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. Staż pracy powoda u pozwanego pracodawcy uzasadniał zastosowanie względem niego trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, co przesądza o zasądzeniu na rzecz powoda odszkodowania na podstawie art. 45 § 2 k.p. w wysokości odpowiadającej jego trzymiesięcznym uposażeniom, tj. w wysokości 19.524,75 zł (6.508,25 zł x 3).

Sąd Okręgowy oddalił apelację powoda w pozostałym zakresie uznając, iż powód nie wykazał zasadności swojej argumentacji w tej części.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Izba Administracji Skarbowej w K., zaskarżając go w części obejmującej jego pkt I.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego, przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie:

1) art. 165 ust. 7 p.w. KAS w związku z art. 170 ust. 2 p.w. KAS i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w związku z art. 60 Konstytucji RP oraz innymi przepisami Konstytucji RP nie wskazanymi przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku, lecz ujętymi w ogólnym sformułowaniu „przepisy Konstytucji”, przez 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), w sytuacji kiedy powyższe przepisy p.w. KAS nie są sprzeczne z powołanymi wyżej przepisami Konstytucji, a wskazane w art. 165 ust. 7 p.w. KAS kryteria są jednoznaczne,

2) art. 165 ust. 7 p.w. KAS, przez 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, gdyż wymaga wyłącznie, aby przygotowana dla danego funkcjonariusza propozycja zatrudnienia lub służby uwzględniała posiadane przez niego kwalifikacje, dotychczasowy przebieg jego służby i jego miejsce zamieszkania;

3) art. 165 ust. 7 p.w. KAS w zw. z art. 42 k.p. oraz w zw. z art. 45 w zw. z art. 47¹ k.p., przez zastosowanie w sprawie wskazanych przepisów Kodeksu pracy i

uznanie przez Sąd, że przekształcenie dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy zbliżone jest do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p., a zatem 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;

4) art. 165 ust. 7 p.w. KAS, przez przypisanie zespołowi ds. propozycji pracy roli rangi ustawowej w ten sposób, że decyzje podejmowane przez Dyrektora Izby Administracyjnej w K. Sąd uznał za podjęte arbitralnie, według własnego uznania i nie oparte na przesłankach ustawowych, gdyż nie uwzględniały prac zespołu. W rzeczywistości ani p.w. KAS ani żaden inny akt prawa nie przewidywał powołania zespołów, których zadaniem byłaby ocena kwalifikacji pracowników - funkcjonariuszy i wydanie prawnie wiążących rekomendacji dla dyrektorów izb administracji skarbowych, a jak wykazała pozwana w każdym przypadku została przeprowadzona ocena przebiegu służby funkcjonariuszy, w tym i powoda,

5) art. 165 ust. 7 p.w. KAS przez 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 p.w.KAS, a ustawodawca nie przewidział określenia innych bądź dodatkowych kryteriów przez dyrektorów izb administracji skarbowych, a tym bardziej przez same izby, a jak wykazała pozwana w każdym przypadku zostały zastosowane kryteria zawarte w powołanym przepisie i przeprowadzona ocena przebiegu służby funkcjonariuszy, w tym i powoda,

6) art. 60 Konstytucji RP w zw. z art. 165 ust. 7 p.w. KAS, przez błędną wykładnię, zawierającą się w ocenie, iż przedstawiona powodowi propozycja zatrudnienia „(...) narusza nie tylko przepisy Konstytucji (szczególnie jej art. 60) (...)”, podczas gdy jak wykazała pozwana wskazując na ugruntowane orzecznictwo

Trybunału Konstytucyjnego, wręczenie powodowi jako funkcjonariuszowi Służby Celno- Skarbowej propozycji zatrudnienia nie naruszało przepisów Konstytucji RP, a zwłaszcza nie ograniczało jego prawa równego dostępu do służby publicznej, gdyż powód nadal pełni służbę publiczną.

Skarżąca podniosła również zarzut naruszenia przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 327¹ § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 386 § 1 k.p.c., przez to, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w sposób wadliwy, albowiem Sąd oparł się na tezie braku przedstawienia przez stronę pozwaną dowodów, których Sąd nie żądał i nie wymagał, a co za tym idzie Sąd poczynił błędne ustalenia faktyczne co do daty zakończenia stosunku służby czyli pełnienia służby w ten sposób, że Sąd uznał, że powód nie pełnił służby w Izbie Administracji Skarbowej w K., podczas gdy faktycznie od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. powód pozostawał w służbie jako funkcjonariusz służby celno-skarbowej,

2) 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., przez 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 powoda zadań w Służbie Celnej, co skutkowało błędnym przyjęciem przez Sąd, że złożona powodowi propozycja zatrudnienia była arbitralna i nie uwzględniała jego kwalifikacji oraz przebiegu służby, a o jej przedstawieniu zdecydowało jedynie uznanie Dyrektora IAS, a nie przepisy ustawy, w sytuacji gdy z przedstawionych przez pozwaną dowodów wynika, że powód realizował głównie tzw. zadania cywilne, co oznacza, że propozycja pracy wręczona powodowi uwzględniała jego kwalifikacje oraz przebieg jego służby, gdyż była adekwatna do posiadanych przez niego umiejętności. Powyższe doprowadziło do zaniechania wszechstronnego rozważenia zebranego materiału, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ Sąd przyjął, że powód wykonywał zadania o charakterze cywilnym, czyli zgodził się z oceną pozwanej czym potwierdził dokonaną ocenę przebiegu służby powoda, a następnie stwierdził, pomijając twierdzenia strony pozwanej, że złożona propozycja zatrudnienia pomijała kryteria ustawowe,

3) art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 165 ust. 7 p.w. KAS, przez 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 p.w. KAS lub też uznając normy te za niezgodne z Konstytucją mógł odmówić ich zastosowania.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w części obejmującej jego pkt I i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi w innym składzie przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego. Ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części obejmującej jego pkt I i oddalenie powództwa w tym zakresie oraz zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów procesu za wszystkie instancje według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947, dalej: ustawa o KAS) oraz ustawą wprowadzającą KAS połączeniu uległy organy celne, skarbowe oraz kontroli skarbowej w jedną strukturę organizacyjną - Krajową Administrację Skarbową (KAS). Pracownicy oraz funkcjonariusze, dotychczas zatrudnieni w strukturach izb skarbowych, stali się pracownikami oraz funkcjonariuszami izb (...), zachowując tym samym ciągłość pracy. W przypadku, gdy zmieniał się miejsce wykonywania ich obowiązków służbowych, otrzymywali do dnia 28 lutego 2017 r. pisemną informację (art. 165 ust. 6 przepisów wprowadzających KAS). Natomiast brak tej informacji był równoznaczny z powierzeniem wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu. Od dnia 1 marca 2017 r. uległa likwidacji odrębność organów celnych oraz organów kontroli skarbowej, zaś IAS połączyła się z mającymi siedzibę w tym samym województwie: izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 4 przepisów wprowadzających KAS). Wówczas, zgodnie z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających KAS, dyrektor (...) składał odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia

posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Natomiast w przypadku, gdy pracownik bądź funkcjonariusz nie otrzymał stosownej propozycji w określonym terminie jego stosunek pracy wygasał z dniem 31 maja 2017 r. W przypadku otrzymania propozycji pracownik bądź funkcjonariusz mógł ją przyjąć bądź odmówić jej przyjęcia w terminie 14 dni (art. 170 ust. 2 przepisów wprowadzających KAS). W takiej sytuacji stosunek pracy bądź stosunek służbowy wygasał 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, nie później jednak niż do 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających KAS). Natomiast w przypadku przyjęcia powyższej propozycji dotychczasowy stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony jak również stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształcił się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie celno-skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających KAS). Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że powód przyjął złożoną w trybie art. 167 ust. 5 Przepisów wprowadzających KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony od 1 czerwca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela wykładnię przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63, tak samo postanowienie Sądu Najwyższego z 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.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, 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. Konsekwencją tego uregulowania jest wobec tego 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 Naczelną 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 powód jest już pracownikiem a jego pracodawcą jest Izba Administracji Skarbowej w K. Jednakże jego 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. np.: wyroki Sądu Najwyższego: z 27 kwietnia 2022 r. 10 stycznia 2013 r., IV CSK 403/12, OSP 2013 nr 11, poz. 111, z glosą M. Dziurdy; z 20 marca 2014 r., II CSK 326/13, OSNC-ZD 2015 nr C, poz. 31; z 26 marca 2014 r., V CSK 234/13, LEX nr 1478718; postanowienie Sądu Najwyższego z 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 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z 14 września 2016 r., III CSK 309/15 LEX nr 2186573).

Ocena rozpoznawanego stanu faktycznego i orzeczenie o ewentualnym przywróceniu powoda 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 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227; funkcjonariuszy celnych; por. uchwałę z 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 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1 oraz z 22 września 2016 r., III PZP 7/16, OSNP 2017 nr 4, poz. 37; Palestra 2017 nr 4, s. 87, z glosą T. Przesławskiego; OSP 2017 nr 10, poz. 101, z glosą M. Grześków; wyrok Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33 i postanowienie z 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 27 kwietnia 2022 r. I PSKP 64/21, LEX nr 3341009; z 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356 i z 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 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 powoda 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 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 zatem 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 powoda 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 biernej Izby Administracji Skarbowej, gdyż nie była ona stroną stosunku służbowego powoda.

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

[SOP]

[ms]