



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. B. i P. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w K.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 21 maja 2024 r.,

skarg kasacyjnych strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy

i Ubezpieczeń Spółecznych w Bielsku-Białej

z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. akt VI Pa 28/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu
Rejonowego w Bielsku Białej z dnia 29 marca 2021 r. sygn. akt
V P 115/19 i odrzuca pozwy.**

[SOP]

UZASADNIENIE

Powódka P. K. w dniu 8 lipca 2019 r. wniosła pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w K. o ustalenie, że stosunek służbowy powódki jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej, na stanowisku eksperta służby celno-skarbowej w stopniu aspiranta w służbie celno-skarbowej u pozwanego w Izbie Administracji Skarbowej w K., nadal trwa nieprzerwanie od 1 marca 2017 r. W razie uznania, że stosunek służbowy powódki został przerwany wskutek przyjęcia propozycji pracy, powódka wniosła o przywrócenia jej do służby jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej na poprzednich warunkach pracy i płacy, tj. sprzed 1 czerwca 2017 r. (od daty zmiany warunków wynagrodzenia i zatrudnienia), na stanowisko eksperta służby celno-skarbowej w stopniu aspiranta w służbie celno-skarbowej. Powódka domagała się również przywrócenia terminu do złożenia pozwu oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Powód K. B. w dniu 8 lipca 2019 r. wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w K. o ustalenie, że stosunek służbowy powoda jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej, na stanowisku eksperta służby celno-skarbowej w stopniu młodszego aspiranta w służbie celno-skarbowej u pozwanego w Izbie Administracji Skarbowej w K., nadal trwa nieprzerwanie od 1 marca 2017 r. W razie uznania, że stosunek służbowy powoda został przerwany wskutek przyjęcia propozycji pracy, powód wniósł o przywrócenie go do służby jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej na poprzednich warunkach pracy i płacy, tj. sprzed 1 czerwca 2017 r. (od daty zmiany warunków wynagrodzenia i zatrudnienia), na stanowisko eksperta służby celno-skarbowej w stopniu młodszego aspiranta w służbie celno-skarbowej. Powód domagał się również przywrócenia terminu do złożenia pozwu oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

W piśmie z 31 grudnia 2019 r. powódka P. K. sprecyzowała żądanie pozwu w ten sposób, że wniosła o ustalenie, iż stosunek służbowy powódki jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej, na stanowisku eksperta służby celno-skarbowej w stopniu aspiranta w służbie celno-skarbowej u pozwanego w Izbie Administracji Skarbowej w K., trwał nieprzerwanie od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. Powódka cofnęła żądanie ewentualne o przywrócenie do służby. Wskazała,

że otrzymała propozycję pełnienia służby, którą przyjęła i od 1 stycznia 2020 r. nastąpiło przekształcenie stosunku pracy w stosunek służby.

W piśmie z 5 października 2020 r. powód K. B. sprecyzował żądanie pozwu w ten sposób, że wniósł o ustalenie, iż stosunek służbowy powoda jako funkcjonariusza służby celno-skarbowej, na stanowisku eksperta służby celno-skarbowej i w stopniu aspiranta w służbie celno-skarbowej u pozwanego w Izbie Administracji Skarbowej w K., trwał nieprzerwanie od 1 marca 2017 r. do 14 października 2019 r. Powód cofnął żądanie ewentualne o przywrócenie do służby. Wskazał, że z dniem 15 października 2019 r. został ponownie mianowany do służby stałej w Służbie Celno-Skarbowej.

Na rozprawie w dniu 13 stycznia 2021 r. Sąd z urzędu dokonał określenia *statio fisci* Skarbu Państwa jako Izba Administracji Skarbowej w K..

Wyrokiem z dnia 29 marca 2021 r. Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej ustalił, że powódkę P. K. i stronę pozwaną łączył stosunek służby nieprzerwanie od 1 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2019 r., na ostatnich warunkach na jakich powódka była funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej do 31 maja 2017 r. (pkt 1); ustalił, że powoda K. B. i stronę pozwaną łączył stosunek służby nieprzerwanie od 1 czerwca 2017 r. do 14 października 2019 r., na ostatnich warunkach na jakich powód był funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej do 31 maja 2017 r. (pkt 2); oddalił powództwa w pozostałym zakresie (pkt 3).

Sąd Rejonowy dokonał następujących ustaleń faktycznych.

Powódka P. K. (ówcześnie J.) była zatrudniona w Urzędzie Kontroli Skarbowej w B. od 31 grudnia 1998 r. jako referent. Od 1 czerwca 1999 r. zajmowała stanowisko referenta w wydziale szczególnego nadzoru podatkowego, a od 1 marca 1999 r. stanowisko starszego referenta. Z dniem 1 maja 2002 r. powódka objęła stanowisko komisarza skarbowego w służbie cywilnej. Później następowały kolejne zmiany stanowisk pracy powódki w służbie cywilnej.

Z dniem 1 lipca 2010 r. powódka została mianowana do służby stałej w służbie cywilnej, na stopień starszego rachmistrza celnego w korpusie podoficerów służby celnej. Powódka zajmowała stanowisko eksperta służby celnej z uposażeniem w wysokości 3.950,10 zł (mnożnik kwoty bazowej 2,108), plus dodatek za stopień służbowy i dodatek za wieloletnią służbę. Powódka pracowała w Izbie Celnej w K. w Urzędzie Celnym w B.. Z dniem 21 września 2013 r. powódka została mianowana na

stopień młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów służby celnej. Od 26 stycznia 2017 r. powódkę mianowano na stopień aspiranta celnego w korpusie aspirantów służby celnej. Powódkę w trakcie przebiegu służby przełożeni oceniali pozytywnie w ocenach okresowych, w tym ze wskazaniem przełożonego awansowania powódki na stanowisku. Powódka otrzymywała również nagrody pieniężne za wzorowe wykonywanie obowiązków służbowych. Powódka ma wykształcenie wyższe - ukończyła Akademię Ekonomiczną w K., na kierunku zarządzanie i marketing w zakresie rachunkowości (licencjat) oraz w zakresie marketingu (magister). Wynagrodzenie powódki wzrastało wraz z upływem stażu pracy. Ostatni mnożnik kwoty bazowej za posiadany stopień służbowy wynosił 0,491.

Pismem z 21 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Celnej w K. poinformował powódkę, że na podstawie art. 165 ust. 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej z dniem 1 marca 2017 r. będzie pełniła służbę/świadczyła pracę w Izbie Administracji Skarbowej w K..

Powódka w piśmie z 19 kwietnia 2017 r. zwróciła się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. z prośbą o umożliwienie pełnienia służby w dziale realizacji w B.. Wniosek powódki został rozpatrzony negatywnie, ze wskazaniem, że uszczuplenie obsady etatowej działu, w którym pracuje może zagrozić właściwej realizacji regulaminowych zadań.

W piśmie z 25 maja 2017 r., wręczonym powódce 29 maja 2017 r., Dyrektor Izby Administracji w K. na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej złożył powódce propozycję warunków zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w K.: w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, na stanowisku służbowym eksperta skarbowego - zaliczane do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, w pełnym wymiarze czasu pracy, w dziale kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego w Urzędzie Celno-Skarbowym w K., Delegatura w B., za wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości: wynagrodzenie zasadnicze według mnożnika 2,398 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Wskazano w piśmie, że warunki zatrudnienia będą obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r., a powódka powinna w terminie 14 dni złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji, natomiast niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia i stosunek służby wygaśnie po upływie 3 miesięcy, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r., co będzie traktowanie jak zwolnienie ze służby.

Powódka z dniem 1 marca 2017 r. stała się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej z zachowaniem ciągłości służby. Była funkcjonariuszem do 31 maja 2017 r., od dnia 1 czerwca 2017 r. służba powódki uległa przekształceniu w zatrudnienie u pozwanego na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, w związku z propozycją zatrudnienia z 25 maja 2017 r. Na jej podstawie powódka objęła stanowisko eksperta skarbowego w służbie cywilnej.

Powódka pismem z dnia 29 maja 2017 r. wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do złożenia propozycji służby. Ponadto, w piśmie z dnia 1 czerwca 2017 r. domagała się sporządzenia i doręczenia odpisu protokołu zespołu ds. opracowania wstępnych propozycji miejsca pracy/służby, a po doręczeniu jej protokołu z 16 maja 2017 r. wносиła do niego zastrzeżenia.

W dniu 7 czerwca 2017 r., powódka wniosła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K., odwołanie od otrzymanej propozycji służby zawierającej decyzję o zwolnieniu ze służby. Powódka sporządziła oświadczenie z dnia 8 czerwca 2017 r., w którym przyjęła propozycję zatrudnienia.

Pismem z 12 czerwca 2017 r. powódka wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do usunięcia naruszenia prawa w związku z brakiem propozycji dalszego pełnienia służby. W odpowiedzi na odwołanie powódki, w piśmie z 10 lipca 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. wskazał powódce, że przepisy wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi, a przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby. Powódka po przeniesieniu do służby cywilnej, na skutek przyjęcia

propozycji warunków zatrudnienia z 25 maja 2017 r., nadal jest pozytywnie oceniana przez przełożonych i otrzymuje pozytywne oceny okresowe.

Od dnia 1 stycznia 2019 r. wynagrodzenie miesięczne powódki wynosi: wynagrodzenie zasadnicze 5.031,97 według mnożnika 2,625 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, dodatek za wieloletnią pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami. Na rok 2019 kwota bazowa wynagrodzenia zasadniczego wynosiła 1.916,94 zł.

Powódka w piśmie z 7 stycznia 2019 r. zwróciła się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. z prośbą o umożliwienie pełnienia obowiązków w referacie dochodzeniowo-śledczym w B.. W odpowiedzi nie wyrażono zgody na przeniesienie, ponieważ kontrolę celno-skarbową w zakresie przestrzegania przepisów prawa celnego wykonują funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej.

Powódka P. K. w piśmie z 18 grudnia 2019 r. otrzymała od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. propozycję pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej w K.: w służbie stałej, w stopniu służbowym aspiranta, na stanowisku młodszego eksperta Służby Celno-Skarbowej. Powódka z dniem 1 stycznia 2020 r. została mianowana przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do służby stałej w Służbie Celno-Skarbowej.

Ponadto Sąd Rejonowy ustalił, że powód K. B. z dniem 15 października 2001 r. został mianowany do służby przygotowawczej w Urzędzie Celnym w C. na stanowisko młodszego kontrolera celnego, w stopniu służbowym aplikanta celnego. Od 1 maja 2002 r. powód pełnił służbę w Urzędzie Celnym w B.. Od 21 września 2002 r. nadano powodowi stopień służby młodszego rewidenta celnego.

Z dniem 1 listopada 2003 r. powód został funkcjonariuszem celnym pełniącym służbę w Izbie Celnej w K.. Od 1 października 2004 r. powód pełnił służbę w Urzędzie Celnym w B. w referacie kontroli podatku akcyzowego. Z dniem 15 października 2004 r. powód został mianowany na stanowisko młodszego kontrolera celnego, w stopniu służbowym młodszego rewidenta celnego. Od 21 września 2006 roku powód zajmował stanowisko służbowe kontrolera celnego. Od 1 lipca 2009 r. powód pełnił służbę w Urzędzie Celnym w B. w referacie kontroli przedsiębiorców. Z dniem 21 września 2009 r. powoda awansowano na stanowisko służbowe starszego kontrolera celnego. Od 30 listopada 2009 r. powód został mianowany na stopień młodszego

rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Z dniem 21 września 2010 r. powoda mianowano na stopień rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Od 21 września 2013 r. powód został mianowany na stopień starszego rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Z dniem 21 września 2016 r. powoda mianowano na stopień młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej.

Powoda w trakcie przebiegu całej służby przełożeni oceniali pozytywnie w ocenach okresowych, w tym ze wskazaniem przełożonego awansowania powoda na stanowisku. Powód otrzymywał również nagrody pieniężne za wzorowe wykonywanie obowiązków służbowych.

Powód ma wykształcenie wyższe - ukończył w 2002 r. Akademię Ekonomiczną w K., na kierunku towaroznawstwo w zakresie zarządzania jakością wyrobów i uzyskał tytuł magistra inżyniera. Ponadto w 2008 roku powód ukończył studia podyplomowe prawno-administracyjne dla funkcjonariuszy celnych i urzędników skarbowych.

Pismem z 21 lutego 2017 r. dyrektor Izby Celnej w K. poinformował powoda, że na podstawie art. 165 ust. 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 marca 2017 r. będzie pełnił służbę/świadczył pracę w Izbie Administracji Skarbowej w K..

W piśmie z 25 maja 2017 r., wręczonym powodowi 29 maja 2017 r., Dyrektor Izby Administracji w K. na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, złożył powodowi propozycję warunków zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w K.: w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, na stanowisku służbowym eksperta skarbowego - zaliczane do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, w pełnym wymiarze czasu pracy, w dziale kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego w Urzędzie Celno-Skarbowym w K., Delegatura w B., za wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości: wynagrodzenie zasadnicze według mnożnika 2,370 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Wskazano w piśmie, że warunki zatrudnienia będą obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r., a powód powinien w

terminie 14 dni złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji, natomiast niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia i stosunek służby wygaśnie po upływie 3 miesięcy, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r., co będzie traktowane jak zwolnienie ze służby.

Powód z dniem 1 marca 2017 r. stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej z zachowaniem ciągłości służby. Powód był funkcjonariuszem do 31 maja 2017 r., od 1 czerwca 2017 r. służba powoda uległa przekształceniu w zatrudnienie u pozwanego na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, w związku z propozycją zatrudnienia z 25 maja 2017 r. Na jej podstawie powód objął stanowisko eksperta skarbowego w służbie cywilnej.

Powód pismem z 29 maja 2017 r. wezwał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do złożenia propozycji służby. W piśmie z 5 czerwca 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. wskazał powodowi, że przedłożona mu propozycja zatrudnienia uwzględnia posiadane kwalifikacje i inne kryteria oraz wskazał na jej prawidłowość.

W dniu 7 czerwca 2017 r., powód wniósł do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K., odwołanie od otrzymanej propozycji służby zawierającej decyzję o zwolnieniu ze służby.

Powód sporządził oświadczenie z 8 czerwca 2017 r., w którym przyjął propozycję zatrudnienia.

Powód w piśmie z 9 czerwca 2017 r. wnosił do Zespołu Monitorowania Realizacji Porozumienia z 1 marca 2017 r. o ponowne rozpoznanie sprawy w przedmiocie złożonej mu propozycji zatrudnienia.

W odpowiedzi na odwołanie powoda, w piśmie z 17 lipca 2017 r., Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. wskazał powodowi, że przepisy wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi, a przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Powód w piśmie z 26 lipca 2017 r. składał zastrzeżenia do doręzonego mu odpisu protokołu zespołu ds. opracowania wstępnych propozycji miejsca pracy/służby.

Powód po przeniesieniu do służby cywilnej, na skutek przyjęcia propozycji warunków zatrudnienia z 25 maja 2017 r., nadal jest pozytywnie oceniany przez przełożonych i otrzymuje pozytywne oceny okresowe.

Od 1 stycznia 2019 r. wynagrodzenie miesięczne powoda wynosi: wynagrodzenie zasadnicze 4.980,21 według mnożnika 2,598 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, dodatek za wieloletnią pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami. Na rok 2019 kwota bazowa wynagrodzenia zasadniczego wynosiła 1.916,94 zł.

Powód w pismach z 12 października 2018 r. i 22 stycznia 2019 r. zwracał się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. o przeniesienie na stanowisko służbowe w Służbie Celno-Skarbowej.

Powód K. B. w piśmie z 11 września 2019 r. otrzymał od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. propozycję pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej w K.: w służbie stałej, w stopniu służbowym młodszego aspiranta, na stanowisku starszego specjalisty Służby Celno-Skarbowej.

Powód z dniem 15 października 2019 r. został mianowany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do służby stałej w Służbie Celno-Skarbowej.

Przy reformie KAS nie wszystkim funkcjonariuszom zatrudnionym w jednostce organizacyjnej w której zatrudnieni byli powodowie zaproponowano pełnienie dalszej służby. W lutym 2017 r. stan zatrudnienia w jednostce organizacyjnej powodów wynosił 18 osób. Na maj 2017 r. w jednostce było 10 funkcjonariuszy Służby Celnej i kierownik referatu (stan zatrudnienia 11 osób). Osoby te miały stanowiska pracy młodszy ekspert, ekspert lub specjalista. W lipcu 2017 r. w jednostce pozostało 10 osób, w tym było: - 4 funkcjonariuszy Służby Celnej (w tym: 1 osoba ze średnim wykształceniem, 3 osoby z wyższym; 4 tych funkcjonariuszy zatrudnionych było od: 1991 r. dwie osoby, pozostali od 2000 r. i 1993 r.), - kierownik działu niebędący funkcjonariuszem, - 5 osób zatrudnionych jako ekspert skarbowy (niebędące funkcjonariuszami - wszyscy mieli wykształcenie wyższe, staż pracy te osoby miały

od: 2001 r., 2003 r. 1994 r., 1993 r. 2001 r., 1997 r.). Jeden z funkcjonariuszy zatrudniony w tej jednostce w maju 2017 r. został przeniesiony do innej jednostki i nadal pozostawał w stosunku służby.

Zakres obowiązków osób, którym przedstawiono dalsze propozycje służby i osób którym przedstawiono propozycje zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę (takich jak powodowie) nie różnił się przed reformą i po reformie KAS. Jedynie osoby którym przedstawiono propozycje dalszej służby zajmowały się sprawami związanymi z cłami, natomiast powodowie oprócz tych spraw zajmowali się również kontrolami podatkowymi. Odległości od miejsca zamieszkania powodów przy reformie KAS nie zmieniły się.

Powódka P. K. domaga się ustalenia istnienia stosunku służby w okresie od dnia 1 marca 2017 roku do dnia 31 grudnia 2019 r., z uwagi na utratę uprawnień emerytalnych, w związku z wykluczeniem jej ze służby w tym okresie. Ponadto, została przywrócona do służby na stanowisko niższe niż zajmowała przed reformą KAS i otrzymywała w tym okresie niższe wynagrodzenie. W trakcie pracy w oparciu o umowę o pracę starała się przenieść do innej komórki, aby uzyskać status funkcjonariusza, na co nie wyrażono zgody.

Powód K. B. domaga się ustalenia istnienia stosunku służby w okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 14 października 2019 r., ponieważ na skutek zmian warunków zatrudnienia, po reformie KAS, otrzymywał mniejsze wynagrodzenie, jak również z uwagi na pozbawienie w tym okresie stażu pracy niezbędnego do ustalenia wcześniejszych uprawnień emerytalnych.

Powodom przedstawiając propozycję zatrudnienia w miejsce służby nie tłumaczono przyczyn takiej propozycji. Powodowie zarówno przed zmianą stosunku służby jak i po zmianie, podlegali temu samemu przełożonemu, który również został „ucywilniony”.

Sąd Rejonowy wskazał, że zgodnie z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości decydując się na złożenie propozycji, zatrudnienia mieli kierować się posiadanymi kwalifikacjami, przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowym miejscem zamieszkania. Konsekwencją zamieszczenia kryteriów,

jakimi powinni kierować się dyrektorzy jednostek KAS przy składaniu propozycji zatrudnienia jest to, że ich działania nie mogły być arbitralne. Ustawodawca precyzyjnie i jednoznacznie wymienił trzy przesłanki jakimi winien kierować się w przypadku powoda dyrektor izby administracji skarbowej składając mu propozycję służby.

Zaznaczył, w związku z ostatecznym stanowiskiem strony pozwanej, że prawdopodobną przyczyną nieprzedstawienia powodom propozycji służby był ich staż zatrudnienia, iż nie jest to wymierne kryterium i nie można go wprost wywodzić z powyższych kryteriów ustawowych. Przepis mówi bowiem o przebiegu dotychczasowej służby, co nie jest równoznaczne z długością stażu pracy, gdyż istotne jest jaki zakres obowiązków był wykonywany z trakcie zatrudnienia czy służby. Stwierdził, że wiadome jest mu z urzędu, w związku z rozpoznaniem licznych spraw pracowników i funkcjonariuszy KAS, że staż zatrudnienia w jednostkach urzędów celnych lub skarbowych nie jest równoznaczny z okresem wykonywania obowiązków ściśle związanych z wykonywaniem służby. Powołanie się przez stronę pozwaną na kwestie stażu zatrudnienia wymagałoby jego rozwinięcia i porównania z okresem wykonywania zadań przypisanych funkcjonariuszom, a nie krótkiego oznaczenia daty początkowej zatrudnienia w strukturach tych instytucji zwłaszcza, że w grupie funkcjonariuszy w maju 2017 r. w jednostce organizacyjnej powodów była również osoba o podobnej dacie początkowej rozpoczęcia służby jak w przypadku powodów i innych osób którym nie przedstawiono propozycji służby (2000 r.), a której przedstawiono propozycję pełnienia dalszej służby.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż z poczynionych ustaleń wynika, że dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. nie zastosował wobec powodów przesłanek wymienionych w art. 165 ust. 7 ustawy. Odnośnie ustawowego kryterium dotychczasowego miejsca zamieszkania Sąd Rejonowy ustalił, że ze względów miejsca zamieszkania nie było przeciwwskazań, aby wręczyć powodom propozycję pełnienia służby. Ustawowe kryterium kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby, również przemawiało za wręczeniem powodom propozycji służby. Od lat byli funkcjonariuszami o wysokim stopniu służbowym. Przed reformą wszyscy pracownicy jednostki organizacyjnej, w której zatrudnieni byli powodowie, pozostawali w stosunku służby, jednak na skutek reformy KAS nie wszystkim

funkcjonariuszom zatrudnionym w tej jednostce organizacyjnej zaproponowano pełnienie dalszej służby. W maju 2017 r. w jednostce było 10 funkcjonariuszy Służby Celnej i kierownik referatu (łącznie 11 funkcjonariuszy). W lipcu 2017 r. w jednostce pozostało 4 funkcjonariuszy Służby Celnej, jeden funkcjonariusz został przeniesiony do innej jednostki, a pozostałe osoby zostały „ucywilnione”. Wskazał, że jeden z czterech funkcjonariuszy Służby Celnej, którym przedstawiono propozycję dalszej służby miał wykształcenie średnie, a więc niższe niż powodowie. Różnice w stażach zatrudnienia w jednostkach urzędów też nie były znaczne. Zakres obowiązków osób którym przedstawiono dalsze propozycje służby i osób którym przedstawiono propozycje zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę nie różnił się natomiast zarówno przed reformą i po reformie KAS. Sąd Rejonowy ustalił również, że służba powodów przed przyjęciem propozycji zatrudnienia z maja 2017 r. przebiegała prawidłowo. Powodów w trakcie służby przełożeni oceniali pozytywnie w ocenach okresowych, wielokrotnie ze wskazaniem przełożonego awansowania w stopniu funkcjonariusza. Zgodnie z ustaleniami Sądu Rejonowego, po stronie powodów nie istniały obiektywne przyczyny do zaniechania przedstawienia propozycji dalszej służby, a powyższy dobór funkcjonariuszy do wygaśnięcia stosunku służby należy uznać za arbitralny i naruszający zasadę równego traktowania.

Wobec faktu, iż powodów ostatecznie w toku postępowania ponownie mianowano do służby, możliwość uzyskania skuteczniejszej ochrony na drodze innego powództwa nie podważa interesu prawnego w żądaniu ustalenia. Przedstawienie im propozycji służby i mianowanie do służby uniemożliwiło przywrócenie powodów do służby. W przypadku obojga powstały bowiem okresy czasu, kiedy na skutek czynności wynikających z reformy KAS pozostawali w stosunku pracy zamiast w stosunku służby, ale ostatecznie ponownie stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej. Powodowie nie mogli więc dochodzić realizacji swoich praw w drodze powództwa o przywrócenie do służby, skoro ostatecznie w trakcie trwającego postępowania do służby zostali przywrócenie. Powództwo o ustalenie istnienia stosunku prawnego było więc dopuszczalne z tej przyczyny, iż nie mogli dochodzić swoich praw w innym postępowaniu o odrębnych przedmiocie od ustalenia istnienia stosunku prawnego.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, iż w okolicznościach sprawy doszło do sytuacji, że powodowie ciągle od początku 2017 r. wykonują ten sam zakres obowiązków, jednak posiadają lukę w okresie stażu służby, kiedy przyjęli pod przymusem ekonomicznym propozycję zatrudnienia. W toku postępowania nie zmieniał się ich zakres obowiązków, a mimo to zostali ponownie przyjęci do służby stałej. Pozwany decydując o takich warunkach przebiegu zatrudnienia bądź służby powodów, wręczając im propozycje w ramach reformy KAS, nie zastosował się do opisanych wyżej kryteriów ustawowych, a w sposób dowolny, z naruszeniem przepisów prawa i zasad równego traktowania, narzucił powodom możliwość kontynuowania pracy w oparciu o umowę o pracę, albo zwolnienie ze służby i jednocześnie utratę pracy. Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie zasługiwało na uwzględnienie wyjaśnienie strony pozwanej, że przełożeni powodów związani byli limitami stanowiska dla funkcjonariuszy, czy też o konieczności pozostawienia rezerwy osób mogących wykonywać obowiązki funkcjonariuszy. Redukcji funkcjonariuszy można było bowiem dokonać, ale stosując ściśle i przejrzyste kryteria ustawowe, a jeśli nie pozwalałyby one na dostateczne rozróżnienie osób (na funkcjonariuszy i pracowników) to można było, w ocenie Sądu pierwszej instancji, przyjąć inne, ale obiektywne i sprawiedliwe kryteria doboru. Wymagałoby to wykazania w toku tego postępowania takich kryteriów i w jaki sposób na tej podstawie powodowie znaleźli się w grupie osób, którym przedstawiono jedynie propozycję pracy w oparciu o umowę o pracę. Ciężarowi dowodowemu strona pozwana nie sprostала, zaś powodowie wykazali, że kryteria te były dowolne, a nie obiektywne i słuszne. Na etapie przeprowadzania reformy KAS przełożonym powodów wskazywano (przez osoby odpowiedzialne za ich przeprowadzenie), że propozycje pracy bądź służby muszą opierać się na przepisach prawa oraz być transparentne i sprawiedliwe dla wszystkich pracowników i funkcjonariuszy KAS, natomiast niedopuszczalne jest, aby przy określaniu propozycji pracy bądź służby poza dobrem Krajowej Administracji Skarbowej uwzględnione, zostały inne kryteria pozaustawowe. Powoływanie się przez stronę pozwaną na odgórne polecenia i limity nie zasługiwało więc na uwzględnienie, bowiem polecenia te nie zostały w ocenie Sądu Rejonowego należycie zinterpretowane i zastosowane prowadząc do dowolnego podziału

funkcjonariuszy, dokonanego bez przyjęcia obiektywnych kryteriów doboru do przedstawienia dalszej propozycji służby.

Sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo w tym zakresie, że ustalił, że powódkę P. K. i stronę pozwaną łączył stosunek służby nieprzerwanie od 1 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2019 r., na ostatnich warunkach na jakich powódka była funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej do 31 maja 2017 r. W punkcie drugim Sąd pierwszej instancji ustalił, że powoda K. B. i stronę pozwaną łączył stosunek służby nieprzerwanie od 1 czerwca 2017 r. do dnia 14 października 2019 r., na ostatnich warunkach na jakich powód był funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej do dnia 31 maja 2017 r. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwa w pozostałym zakresie, w jakim powodowie domagali się ustalenia istnienia stosunku służby od 1 marca 2017 r., bowiem z dniem 1 marca 2017 r. stali się oni funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej i ich stosunki służby trwały do 31 maja 2017 r. Dopiero na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia od 1 czerwca 2017 r. pozostawali w stosunku pracy. Ponadto w ocenie Sądu pierwszej instancji brak było podstaw do ustalania warunków stosunku służby w pozostałym zakresie elementów definiujących ten stosunek prawny, bowiem warunki służby powodów przed 1 czerwca 2017 r. były bezsporne i są transparentne dla obu stron. Powodowie na początkowym etapie postępowania zgłaszali również żądanie ewentualne przywrócenia do służby, które cofnęli w toku postępowania.

Pozwany Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w K. wniósł apelację zaskarżając wyrok w punkcie 1 i 2.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

Nie podzielił zarzutów skarżącego, przyjmując, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo rozpoznał roszczenie powodów jako sąd właściwy przy zastosowaniu art. 277 ustawy o KAS. W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd pierwszej instancji oceniając dokumenty przedstawione przez strony postępowania, w tym akta osobowe powodów oraz oceniając zeznania powodów, w szczególności na okoliczności związane z ustaleniem obiektywnych przesłanek przedstawienia im propozycji pracy, a nie propozycji służby, nie naruszył zasad wynikających z art. 233 § 1 k.p.c. oraz powołanego orzecznictwa sądowego. Zasadnie uznał Sąd Rejonowy,

że redukcji funkcjonariuszy w ramach reformy KAS można było dokonać stosując ściśle i przejrzyste kryteria ustawowe, tj. obiektywne kryteria doboru do przedstawienia czy też nieprzedstawienia dalszej propozycji służby. Wskazał, iż powodowie wykazali dokumentami, że komórki kontroli, w których pełnili służbę przed „ucywilnieniem” wykonywały i wykonują nadal zadania policyjne, a więc twierdzenia skarżącego, że Sąd pierwszej instancji błędnie ocenił materiał dowodowy w tym zakresie są nietrafne i nie zasługują na uwzględnienie. Zgodził się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że skarżący nie wykazał w toku postępowania, dlaczego to powodowie znaleźli się w grupie osób, którym przedstawiono propozycje pracy w oparciu o umowy o pracę oraz jakie kryteria przyjęto przedkładając propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w miejsce propozycji służby.

Sąd drugiej instancji w całości podzielił argumenty Sądu pierwszej instancji, iż Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. nie zastosował wobec powodów przesłanek wymienionych w art. 165 ust. 7 ustawy, a powoływanie się na powyższe przesłanki i rozwijanie ich szeroko w apelacji skarżącego było spóźnione.

Podkreślił, iż słusznie uznał Sąd Rejonowy, że powodów ostatecznie w toku postępowania ponownie mianowano do służby i ostatecznie ponownie stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej. Wobec tego, powodowie nie mogli dochodzić realizacji swoich praw na drodze przywrócenia do służby, skoro ostatecznie w trakcie trwającego postępowania zostali przywrócenie do służby. Powództwo o ustalenie istnienia stosunku prawnego było dopuszczalne w niniejszym postępowaniu, bowiem powodowie nie mogli dochodzić swych praw w innym postępowaniu.

Działając w imieniu pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w K. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżyła skargą kasacyjną w całości wyrok Sądu Okręgowego rozstrzygający co do obydwu powództw.

Wyrokowi Sądu Okręgowego zarzuciła naruszenie prawa materialnego:

1) art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że pozwany Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w K. nie zastosował w sposób prawidłowy wobec powodów przesłanek wymienionych w tym przepisie przy

przedstawianiu powodom nowych warunków pracy czego skutkiem było dalsze trwanie stosunku służby,

2) art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w związku z art. 5 k.p., przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że powodom w przypadku, gdy spełniali przesłanki ustawowe pozwany mógł zaproponować wyłącznie nowe warunki służby,

3) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 170 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że w przypadku przedstawionych powodom - funkcjonariuszom propozycji zatrudnienia i złożenia przez funkcjonariuszy oświadczenia o przyjęciu propozycji nie doszło do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy,

4) art. 169 ust. 4 zdanie 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie że pomimo braku zaproponowania powodom jako funkcjonariuszom celno-skarbowym do 31 maja 2017 r. nowych warunków służby (propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej), która stanowiłaby decyzję ustalającą warunki pełnienia służby, nastąpiła kontynuacja stosunku służbowego na ostatnich warunkach na jakich powodowie byli funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej do 31 maja 2017 r.,

5) art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez jego niezastosowanie, mimo kontynuacji zatrudnienia przez powodów w ramach pracowniczego stosunku pracy,

6) art. 8 k.p. w związku z art. 5 k.p., przez bezpodstawne uznanie, że pozwany w sposób arbitralny dokonał zmiany stosunków służbowych powodów na pracownicze stosunki zatrudnienia korzystając z reformy administracji państwowej i nie zachował standardów wyboru powodów do zmiany podstawy zatrudnienia,

7) art. 189 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie wskazanego przepisu jako podstawy prawnej dla roszczenia powodów o ustalenie istnienia stosunku służbowego w służbie celno-skarbowej.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła też naruszenie prawa procesowego:

1) art. 1 k.p.c. w związku z art. 277 i art. 276 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że dopuszczalne jest ustalenie istnienia stosunku służby powodów, który jest

stosunkiem administracyjnoprawnym w drodze powództwa przed sądem powszechnym sądem pracy,

2) art. 461 § 1¹, art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 189 k.p.c., przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w sprawach o ustalenie istnienia stosunku służbowego powodów dopuszczalna jest droga przed sądem powszechnym sądem pracy,

3) art. 382 § 2 k.p.c. w zw. art. 189 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie art. 189 k.p.c. do nieustalonego stanu faktycznego oraz pominięcie szczególnego administracyjnego charakteru stosunku służbowego funkcjonariuszy celno-skarbowych.

Skarżąca wniosła o uchylenie w całości wyroku Sądu Okręgowego wobec obydwu powodów i jego zmianę przez oddalenie powództw w zaskarżonej części oraz zasądzenie od powodów kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne, ewentualnie o uchylenie w całości wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania wraz z orzeczeniem o kosztach sądowych.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez Prokuratorę Generalną wskazano, że wnoszona jest ona z ostrożności procesowej, z uwagi na brzmienie zarządzenia z dnia 23 grudnia 2021 r., I PSK 297/21, mimo istotnych wątpliwości co do zachowania terminu do jej wniesienia. Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem został bowiem doręczony Izbie Administracji Skarbowej w dniu 23 sierpnia 2021 r. W postępowaniu przed sądem obu instancji Prokuratoria Generalna nie występowała. W pierwszej instancji do rozpoznania sprawy właściwy był sąd rejonowy, zatem nie występowało w sprawie obowiązkowe zastępstwo Prokuratorii Generalnej. Brak obowiązkowego zastępstwa PGRP w sprawie wynikał z brzmienia art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przepisem art. 44 ustawy w sprawach, w których zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna, sąd, trybunał lub inny organ orzekający dokonuje doręczeń pism i orzeczeń do Urzędu Prokuratorii Generalnej. Zagadnienie współpracy w sprawach, w których nie ma obowiązkowego zastępstwa PGRP przed sądami powszechnymi zostało uregulowane w art. 29 ustawy o PGRP, zgodnie z którym „w przypadku wyłącznego lub obowiązkowego zastępstwa przed Sądem Najwyższym, niezwłocznie po

powzięciu wiadomości o zaistnieniu okoliczności, które czynią dopuszczalnym podjęcie czynności przed Sądem Najwyższym, podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ administracji rządowej lub osoba zastępowana przekazuje Prokuratorii Generalnej informacje i dokumenty zgromadzone w sprawie wraz ze swoim stanowiskiem co do potrzeby podjęcia czynności przed Sądem Najwyższym”.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną wniesioną przez Prokuratorię Generalną obydwójce powodowie wniesli o odrzucenie skargi kasacyjnej jako spóźnionej, ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, a ponadto o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki i powoda kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna. W skardze kasacyjnej podniesiono zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego, przy czym to ciężar zarzutów procesowych (naruszenie art. 461 § 1¹ k.p.c., art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 189 k.p.c.) spowodował uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku go poprzedzającego i odrzucenie pozwu. Istota zarzutów procesowych koncentruje się na tym, czy w sprawie o ustalenie stosunku służbowego byłego funkcjonariusza służby celnej dopuszczalna jest droga sądowa.

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie przypomina, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących spraw o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych stroną jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej (teza 2 uchwały z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19), zastępowany przed Sądem Najwyższym wyłącznie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (por.: wyroki Sądu Najwyższego: z 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. Nawojska-Fahrenholz: Reprezentacja podmiotów niebędących osobami fizycznymi w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2020 - Rozdział IV pkt 6.1. i 6.3.).

Skarga Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w niniejszej sprawie została wniesiona w terminie. Zarządzeniem z 23 grudnia 2021 r., I PSK 297/21, skarga kasacyjna wraz z aktami sprawy została zwrócona Sądowi Okręgowemu w Bielsku-Białej jako przedwcześnie przedstawiona Sądowi Najwyższemu, w celu doręczenia wyroku Sądu Okręgowego wraz z uzasadnieniem oraz odpisu skargi kasacyjnej (wniesionej w imieniu strony pozwanej przez Izbę Administracji Skarbowej w K.) Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy uznał konieczność doręczenia odpisu wyroku Sądu Okręgowego wraz z uzasadnieniem Prokuraturii Generalnej RP, zatem termin do wniesienia skargi liczy się, przy uwzględnieniu art. 398⁵ § 1 k.p.c., od daty doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem Prokuraturii RP. Potwierdza to kolejne zarządzenie z 31 stycznia 2022 r., I PSK 15/22, którym zwrócono akta sprawy Sądowi Okręgowemu w Bielsku-Białej jako przedwcześnie przedstawione, ponieważ nie upłynął jeszcze dwumiesięczny termin z art. 398⁵ § 1 k.p.c. na wniesienie skargi kasacyjnej przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prokuratorię Generalną RP skoro odpis wyroku Sądu Okręgowego doręczono Prokuraturii 14 stycznia 2022 r.

W rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma ustalenie dopuszczalności drogi sądowej. Zgodnie z art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Natomiast w świetle § 3 tego artykułu nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. O tym, czy sprawa oddana pod osąd jest sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.) decyduje przedmiot procesu, czyli dochodzone przed sądem roszczenie i przytoczony przez powoda stan faktyczny, obejmujący zdarzenia, z których wynikają konsekwencje cywilnoprawne (sprawa cywilna w znaczeniu materialnym). Do drogi sądowej należą także sprawy, które nie są

sprawami z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego i prawa pracy, lecz są rozpoznawane na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jak sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, czy inne, określone w przepisach szczególnych (sprawy cywilne w znaczeniu formalnym). Sprawa, która nie zalicza się do wskazanych kategorii, nie jest sprawą cywilną, zatem nie należy do drogi sądowej, a pozew wniesiony w takiej sprawie podlega odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 k.p.c. wobec istnienia negatywnej przesłanki procesowej (zob. postanowienie z 20 marca 2019 r., V CSK 655/17, LEX nr 2638604).

W uchwale z 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279) Sąd Najwyższy wypowiedział się, że zgodnie z art. 1 k.p.c., sprawami cywilnymi są sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Przy takim rozumieniu "sprawy cywilnej" ocena w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej w konkretnej sprawie zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy konkretna sprawa, a więc zgłoszone w pozwie żądanie, oparte na okolicznościach faktycznych je uzasadniających, jest "ze stosunków z zakresu" wymienionych w art. 1 k.p.c. dziedzin prawa, czy też nie. Stosunki z zakresu prawa cywilnego, o których mowa w art. 1 k.p.c. pokrywają się z pojęciem "stosunków cywilnoprawnych" w rozumieniu art. 1 k.c. Powstanie stosunku cywilnoprawnego zależne jest od istnienia stanu faktycznego, z którym dyspozycja normy prawa cywilnego łączy wspomniany skutek.

Według jednolitych poglądów judykatury ukształtowanych jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) stosunek służbowy funkcjonariusza celnego jest stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2007 r., II PZP 7/06, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 16; postanowienie Sądu Najwyższego z 7 lutego 2006 r., I PK 156/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 12; uchwałę Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08, OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2031/06, LEX nr 299847). Sprawy o roszczenia z tego

stosunku służbowego nie są zatem sprawami ze stosunków z zakresu wymienionych w art. 1 k.p.c. dziedzin prawa, wobec czego nie mają charakteru spraw cywilnych w tym rozumieniu, zatem droga sądowa nie jest dopuszczalna.

W aktualnym stanie prawnym w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy administracji celno-skarbowej po reformie Krajowej Administracji Skarbowej w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że roszczenie o ustalenie stosunku służby lub o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach jest sprawą o ochronę stosunku służbowego oraz istotnych jego elementów, która podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądów administracyjnych. Nie jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Sprawy rozpoznawane przez sąd powszechny na podstawie art. 199¹ k.p.c. są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767).

Przypomnieć trzeba, że zgodnie z ustawą z 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 zmieniano się miejsce wykonywania ich obowiązków służbowych, otrzymywali do 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 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 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 służby lub pracy wygasał z dniem 31 maja 2017 r. W przypadku otrzymania propozycji pracownik bądź funkcjonariusz mógł bądź 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).

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019/5/71) stwierdził, 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. Natomiast 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 związku z odrzucaniem skarg do sądów administracyjnych i pojawiającymi się dalszymi wątpliwościami na tle wykładni prawa Sąd Najwyższy doprecyzował powyższe stanowisko w uchwale z 9 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, 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

świadczenia służby na podstawie art. 188 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających KAS.

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 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.

W ocenie Sądu Najwyższego w składzie tu orzekającym sprawa o ustalenie istnienia stosunku służbowego funkcjonariusza KAS nie należy do kategorii spraw z zakresu prawa pracy, zatem nie podlega kognicji sądu pracy na zasadzie art. 277 ustawy o KAS. Co do zasady niedopuszczalność drogi sądowej powoduje odrzucenie pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Zgodnie z art. 464 § 1 k.p.c., w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych odrzucenie pozwu (odwołania) nie może jednak nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy jest właściwy inny organ. W postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, zgodnie z treścią art. 464 § 1 k.p.c., odrzucenie

pozwu w ogóle jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy do rozpoznania danej sprawy nie jest właściwy nie tylko inny sąd, ale również żaden inny organ administracji publicznej. Przekazanie sprawy do rozpoznania właściwemu organowi nie zmienia wszakże przyczyny wydania takiego postanowienia, gdyż jest nią niedopuszczalność drogi sądowej powodująca niemożność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd powszechny w postępowaniu cywilnym, czyli bezwzględna przesłanka procesowa, która we wszystkich innych kategoriach spraw rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym prowadzi do odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. (por. wyrok z 13 października 2020 r., II PK 222/18. LEX nr 3229695).

Odnosząc poczynione rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym stwierdza, że powodowie wywodzą swoje roszczenia z administracyjnoprawnego stosunku służbowego, który uległ zakończeniu w wyniku reformy KAS. Powódka P. K. dąży do ustalenia istnienia stosunku służby w okresie od dnia 1 marca 2017 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku, z uwagi na utratę uprawnień emerytalnych, w związku z wykluczeniem jej ze służby w tym okresie. Powódka z dniem 1 stycznia 2020 r. została mianowana przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do służby stałej w Służbie Celno-Skarbowej. Tak samo powód K. B. domaga się ustalenia istnienia stosunku służby w okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 14 października 2019 r., ponieważ na skutek zmian warunków zatrudnienia, po reformie KAS, otrzymywał mniejsze wynagrodzenie, jak również z uwagi na pozbawienie w tym okresie stażu pracy niezbędnego do ustalenia wcześniejszych uprawnień emerytalnych. Powód K. B. z dniem 15 października 2019 r. został mianowany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. do służby stałej w Służbie Celno-Skarbowej. W rozpoznawanej sprawie powodowie są aktualnie funkcjonariuszami pozostającymi w stosunku służby w związku przedstawieniem im i przyjęciem propozycji służby w nowych strukturach KAS. Wnosząc pozwy dążą niejako do „wypełnienia luki” poprzez ustalenie istnienia stosunku służbowego w okresie istnienia stosunku pracy. W tym przypadku zachodzi zatem sytuacja przedstawiona w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 1/19 i Sądu Najwyższego III PZP 7/19. Stosunki służbowe obojga powodów uległy definitywnemu zakończeniu z chwilą przyjęcia propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy zaś złożenie propozycji służby już po reformie KAS kształtuje

stosunki służbowe niejako „od nowa” w nowych strukturach KAS. Słuszne są zatem zarzuty naruszenia prawa procesowego sformułowane w skardze kasacyjnej gdyż powodowie dążą do ustalenia stosunku służby, którego źródłem jest stosunek administracyjnoprawny (który uległ zakończeniu) a nie cywilnoprawny.

Do powyższego stanu faktycznego znajduje zastosowanie przedstawiona argumentacja, w tym w szczególności stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z 9 lutego 2020 r., III PZP 7/19 i stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, że Przepisy wprowadzające ustawę o KAS 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 (ustanie) stosunków służbowych. Do rozpoznania sprawy o ustalenie stosunku służbowego funkcjonariusza, który przyjął propozycję pracy w wyniku reformy KAS nie jest właściwy nie tylko inny sąd, ale również żaden inny organ administracji publicznej zatem zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej skutkująca odrzuceniem obydwu pozwów.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁹ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

r.g.

[ms]