



Sygn. akt II PK 16/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa J. S.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 5 listopada 2020 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Z.

z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt IV Pa (...),

I. oddala skargę kasacyjną,

II. nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego strony pozwanej.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Z. uwzględnił apelację pozwanej Izby Administracji Skarbowej w [...]. i wyrokiem z 25 września 2018 r. zmienił uwzględniający powództwo J. S. wyrok Sądu Rejonowego w Z. z 19 czerwca 2018 r. w ten sposób, że oddalił jej powództwo o wyższą, bo 6-miesięczną odprawę, zamiast 3-

miesięcznej wypłaconej na podstawie art. 8 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

Powódka za podstawę prawną wyższej odprawy wskazywała art. 170 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (p.w. KAS), gdyż była zatrudniona w Izbie Celnej w [...]. na stanowisku radcy prawnego do 31 sierpnia 2017 r., a jej stosunek pracy wygasł na mocy art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. p.w. KAS. W związku z wygaśnięciem stosunku pracy, pozwana wypłaciła jej odprawę w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia.

Sąd Rejonowy uznał za zasadne powództwo o wyrównanie odprawy do wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia. Stwierdził, że do powódki nie mają zastosowania przepisy ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, lecz przepisy określające odprawy dla funkcjonariuszy – art. 170 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. p.w. KAS w zw. z art. 159 pkt 3 tej ustawy i art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu orzeczenia reformatoryjnego stwierdził, iż Sąd Rejonowy dokonał błędnej oceny prawnej. Sąd drugiej instancji uznał, że w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej Służby Celnej możliwa była wypłata świadczeń jednego rodzaju, ale jednocześnie innych dla funkcjonariusza pełniącego służbę, a innych dla zatrudnionego pracownika. Przepisy uchylonej ustawy o Służbie Celnej, kształtowały bowiem odmienne uprawnienia pracowników i funkcjonariuszy. W art. 170 ust. 4 ustawy p.w. KAS występuje odesłanie jedynie do odpowiednich regulacji w zakresie samych świadczeń i ich wysokości, a nie do przesłanek i trybu nabycia prawa do tych świadczeń, które są określone w przepisach je kreujących. Odprawa, której domaga się powódka, czyli przewidziana art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej, przysługiwała wyłącznie funkcjonariuszom Służby Celnej. Powódka była członkiem korpusu służby cywilnej i do jej zatrudnienia miały zastosowanie przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej. Na podstawie art. 9 ust. 1 tej ustawy w sytuacji wygaśnięcia stosunku pracy powódki uprawnione było ustalenie odprawy

na podstawie art. 8 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

Skargę kasacyjną wniosła powódka zarzucając w niej naruszenie prawa materialnego: „1) art. 170 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej poprzez niewłaściwą wykładnię polegającą na przyjęciu analizy systemowej i uznaniu, że z przepisu tego wynika, że w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej Służby Celnej przysługuje świadczenie jednego rodzaju, ale inne funkcjonariuszowi pełniącemu służbę a inne zatrudnionemu pracownikowi oraz, że przepis ten odsyła jedynie do odpowiednich regulacji w zakresie samych świadczeń i ich wysokości, a nie do przesłanek i trybu nabycia prawa do tych świadczeń określonych w przepisach je kreujących, podczas gdy prawidłowa wykładnia wskazanego przepisu prowadzi do uznania, że z przepisu tego wynika jednoznacznie, że w przypadku wygaśnięcia zarówno stosunku pracy (w przypadku pracownika), jak i stosunku służbowego (w przypadku funkcjonariusza celnego) na podstawie ust. 1 art. 170 ustawy wprowadzającej, obie kategorie zatrudnionych (i pracownicy i funkcjonariusze) nabywają to samo prawo do odprawy, o której mowa w art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej; 2) art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w zw. z art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej w zw. z art. 159 pkt 3 tej ustawy poprzez jego niezastosowanie w sprawie na skutek uznania, że odprawa przewidziana we wskazanym przepisie przysługiwała wyłącznie funkcjonariuszowi służby stałej, podczas gdy ustawodawca wprost przewidział w przepisach ustawy wprowadzającej, tj. w art. 170 ust. 4 w zw. z art. 159 pkt 3 stosowanie tej regulacji zarówno do pracowników, jak i funkcjonariuszy; 3) art. 8 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o Służbie cywilnej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że wskazany przepis stanowi podstawę do naliczania powódce należnej jej odprawy na skutek wygaśnięcia jej stosunku pracy z uwagi na nie przedstawienie powódce propozycji nowych warunków zatrudnienia przez pozwaną, podczas gdy treść art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej wskazuje jednoznacznie, że ustawodawca

zarówno dla funkcjonariuszy, jak i pracowników Służby Celnej, przewidział świadczenia wyliczane w ten sam sposób wskazując wprost na przepisy, które znajdą zastosowanie, tj. ustawę uchylaną w art. 159 pkt 3 przepisów wprowadzających”.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw i z tego względu podlegała oddaleniu. Rozważania należy rozpocząć od podkreślenia, że przedstawiona problematyka z zakresu stosowania art. 170 ust. 4 ustawy p.w. KAS była już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r. (III PZP 5/18, OSNP 2019 nr 7, poz. 80), w której stwierdzono, że pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - p.w. KAS, przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1969). Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale wyjaśnił, że zgodnie z art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej w przypadku, o którym mowa w ust. 1 (który przewiduje wygaśnięcie stosunków pracy oraz stosunków służbowych w wyniku nieotrzymania pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby albo też złożenia przez pracownika czy też funkcjonariusza oświadczenia o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby), pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3 (chodzi tu o ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej). Odnosząc się do tego przepisu Sąd Najwyższy zauważył, że pozornie wykładnia językowa przytoczonego przepisu może wydawać się jasna, jednak bliższa analiza jego treści, jak zastosowanie także pozajęzykowych metod interpretacji prowadzi do wniosku, że treść normy prawnej wynikającej z tego

przepisu nie jest już tak oczywista. W szczególności nie jest jasne, jak należy rozumieć pojęcie "świadczeń" (użyte w liczbie mnogiej), jak również pojęcie "odpowiednio" zastosowane w treści przepisu. W ocenie Sądu Najwyższego wyjaśnienia wymagało również znaczenie zwrotu "w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3" użytego w art. 170 ust. 4 p.w. KAS.

W odniesieniu do sformułowania "w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3" należało przyjąć, że dotyczy ono pojęć: "urząd" i "jednostka organizacyjna". Taka konstatacja wynika z faktu, że sformułowanie "w rozumieniu" używane jest w aktach prawnych na ogół w odniesieniu do definicji legalnych, a ustawa o Służbie Celnej zawierała stosowne definicje wspomnianych pojęć. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej urzędem w rozumieniu rozdziałów 2, 7-12 i 14 tej ustawy była izba celna wraz z podległymi urzędami celnymi, natomiast jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej były, zgodnie z art. 22 komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; izby celne oraz urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi. Z kolei użycie słowa "świadczenia" w liczbie mnogiej wskazuje, że ustawodawca miał na myśli różne świadczenia, dla różnych grup uprawnionych. Potwierdza to dodatkowo wskazanie odrębnie na pracowników oraz funkcjonariuszy, jak również podkreślenie, że należne im w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej świadczenia przysługują "odpowiednio". W ocenie Sądu Najwyższego słowo "odpowiednio" zostało w niniejszym przepisie użyte w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze, wyraz ten jest elementem alternatywy rozłącznej dotyczącej przyznania świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. Użycie słowa "odpowiednio" w tym znaczeniu nie zmienia sensu użytej alternatywy, jednak wskazuje wyraźnie, że ustawodawca miał na myśli odrębne świadczenia, które stanowią element odrębnego statusu funkcjonariuszy i pracowników, których sytuacja prawna jest różna.

Zdaniem Sądu Najwyższego posłużenie się słowem "odpowiednio" wskazuje, że ustawodawca miał na myśli odpowiednie stosowanie jakichś norm prawnych przyznających odpowiednie świadczenia. Zgodnie z art. 159 pkt 3 w związku z art. 260 p.w. KAS, ustawa o Służbie Celnej utraciła moc z dniem 28 lutego 2017 r. przy czym p.w. KAS nie zawiera żadnego przepisu, który pozwalałby dalej

stosować przepisy ustawy o Służbie Celnej dotyczące świadczeń należnych z tytułu likwidacji urzędu albo zniesienia jednostki organizacyjnej, jak bowiem wskazano sformułowanie "w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3" dotyczy jedynie stosowania definicji legalnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej, nie zaś przepisów stanowiących materialną podstawę przyznania wskazanych świadczeń. W tej sytuacji błędem jest wyprowadzanie prawa do świadczeń z ustawy, która została uchylona, bez wyraźnego przepisu intertemporalnego, który przewidywałby dalsze stosowanie przepisów ustawy uchylonej. W takiej sytuacji, przepisów regulujących świadczenia należne pracownikom w związku z likwidacją urzędu oraz funkcjonariuszom w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej należy poszukiwać w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Wobec braku szczególnych przepisów regulujących sytuację prawną członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej należało, zdaniem Sądu Najwyższego uznać, że kwestie te, w tym także "świadczenia należne w związku z likwidacją urzędu", regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej. Stosowną regulację zawiera art. 73 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym w razie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej w razie likwidacji urzędu (jeżeli nie jest możliwe przeniesienie), w okresie między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem pracy lub działalności gospodarczej urzędnikowi temu przysługuje świadczenie pieniężne ze środków budżetu państwa, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, obliczane jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, przy czym świadczenie to nie przysługuje urzędnikowi, który nabył prawo do emerytury. Trzeba jednak zauważyć, że przywołany przepis *expressis verbis* ogranicza krąg potencjalnych adresatów tego świadczenia wyłącznie do urzędników służby cywilnej, a zatem członków korpusu zatrudnionych wprawdzie w ramach stosunku pracy, ale na podstawie mianowania (art. 3 tej ustawy); nie ma zatem zastosowania do pracowników KAS zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Co więcej, w art. 170 ust. 5 p.w. KAS ustawodawca jednoznacznie wskazał, że do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej (regulujące zmianę i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej), w

ogóle nie stosuje się przepisów art. 170 ust. 1 i 4 p.w. KAS. Wyłączone jest zatem nie tylko stosowanie stanowiącego podstawę dochodzenia określonych świadczeń art. 170 ust. 4 p.w. KAS, ale przede wszystkim regulującego "wygaśnięcie" stosunków pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS art. 170 ust. 1 p.w. KAS. Ustawodawcy chodziło zatem nie tyle o wyłączenie prawa do świadczeń urzędników służby cywilnej, co raczej o wyłączenie możliwości wygaśnięcia ich stosunków pracy w trybie art. 170 ust. 1 p.w. KAS, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą wzmożonej stabilności zatrudnienia pracowników mianowanych (także zatrudnionych w służbie cywilnej). Zauważyć jednak należy, że wyłączenie to nie dotyczy pracowników służby cywilnej. W konsekwencji - zestawiając ze sobą zakres podmiotowy art. 170 ust. 4 i 5 p.w. KAS - trzeba by uznać, że odnosząc się nie tylko do funkcjonariuszy, ale i do pracowników, a jednocześnie wyłączając z ich kręgu podgrupę mianowanych pracowników służby cywilnej, ustawodawca przewidział, że osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w jednostkach organizacyjnych służby celnej, "przysługują" - z tytułu wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS - "świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu". Jak już jednak wskazano ani przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, ani poprzedzającej jej ustawy o Służbie Celnej, ani wreszcie ustawy o służbie cywilnej nie przewidują dla pracowników służby cywilnej świadczeń w związku z likwidacją urzędu, do których odnosi się art. 170 ust. 4 p.w. KAS. W związku z tym, należy odwołać się do art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

Analizując możliwość uznania, że art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych stanowi podstawę przyznania świadczenia "należnego w związku z likwidacją urzędu" należało zauważyć, że przepisy tej ustawy stosuje się w razie konieczności rozwiązania przez pracodawcę stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w drodze wypowiedzenia dokonanego przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron, jednak nie stosuje się ich (przynajmniej na podstawie literalnego brzmienia przepisów tejże ustawy) w odniesieniu do ustania stosunku pracy w wyniku zdarzeń prawnych, w tym wygaśnięcia, nawet jeśli nie jest to

wygaśnięcie, o którym mowa w Kodeksie pracy, ale przewidziane w przepisach szczególnych, regulujących przekształcanie struktur administracji rządowej.

Dodatkowo należy mieć na względzie, że mimo iż ustawa o zwolnieniach grupowych dotyczy jedynie rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę lub porozumienia stron (następującego z inicjatywy pracodawcy), to jednak art. 170 ust. 4 p.w. KAS wskazuje na "odpowiednie" stosowanie przepisów przewidujących dla pracowników świadczenia z tytułu likwidacji urzędu, co oznacza, że przepisów tych nie stosuje się wprost. To również przemawia za możliwością stosowania art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych do pracowników, których stosunki pracy wygasły w sytuacjach opisanych w art. 170 ust. 1 p.w. KAS.

W świetle powyższych rozważań i zgodnie z konkluzją zawartą w uchwale Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 należy uznać, że wprowadzona regulacja podtrzymuje zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy oraz pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, przyznając szczególną, stabilniejszą pozycję funkcjonariuszom, co powinno znaleźć odzwierciedlenie również w odniesieniu do świadczeń należnych tym dwóm grupom pracowników z tytułu wygaśnięcia ich stosunków pracy.

Sąd Najwyższy w przywoływanej uchwale podkreślił ponadto, że przyznawanie pracownikom administracji publicznej, nieposiadającym statusu funkcjonariusza, zatrudnionym na innej podstawie niż mianowanie, odprawy z tytułu wygaśnięcia ich stosunku pracy, na takich samych zasadach, jak odprawa należna pracownikom z tytułu rozwiązania umowy o pracę z przyczyn nie dotyczących pracowników, stanowi pewną utrwaloną praktykę legislacyjną, co dodatkowo pozwala utwierdzić się w przekonaniu, że właśnie odprawę z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników miał na myśli ustawodawca, przyznając w art. 170 ust. 4 p.w. KAS pracownikom odpowiednio prawo do świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni akceptuje przeprowadzoną w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r. wykładnię przepisów prawa i z tej przyczyny oddalił pozbawioną usprawiedliwionych podstaw skargę kasacyjną w zgodzie z art. 398¹⁴ k.p.c.

Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie zachodzi "wypadek szczególnie uzasadniony" w rozumieniu art. 102 k.p.c. Skarga kasacyjna została wniesiona przed podjęciem przez Sąd Najwyższy powoływanej uchwały zaś przepisy zawarte w skardze kasacyjnej budziły wątpliwości interpretacyjne jak i powodowały rozbieżności w orzecznictwie, dlatego nie obciążono powódki kosztami postępowania kasacyjnego strony pozwanej.