

POSTANOWIENIE

Dnia 10 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka

w sprawie z powództwa A. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w W.
o odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 kwietnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie
z dnia 27 marca 2023 r., sygn. akt XIII Pa 160/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 4 maja 2021 r. wydanym w sprawie A. P. przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w W. o odprawę (sygn. akt VII P 801/20) w pkt 1 oddalił powództwo, zaś w pkt 2 zasądził od powódki A. P. na rzecz strony pozwanej Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w W. kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Na skutek apelacji powódki, Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 27 marca 2023 r. (sygn. akt XIII Pa 160/21) zmienił zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w W. na rzecz powódki A.P. kwotę 38.294,10 zł

tytułem odprawy, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty, w pozostałym zakresie oddalił apelację oraz zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w W. na rzecz powódki A. P. kwotę 1.350 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniosła strona skarżąca Skarb Państwa – Izba Administracji Skarbowej, zaskarżając judykat w części, tj. co do punktu 1 sentencji wyroku, a także co do punktu 3 sentencji wyroku, zarzucając na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.: naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.) w zw. z art. 170 ust. 3 i 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP - poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który tę propozycję przyjął, przysługuje uprawnienie do otrzymania odprawy pieniężnej, podczas gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że uprawnienie do odprawy przysługuje jedynie funkcjonariuszom, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej bądź tego rodzaju propozycji nie przyjęli.

Mając powyższy zarzut na uwadze skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w zaskarżonej części oraz przekazanie w tym zakresie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od powódki A. P. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych wraz z odsetkami, o których stanowi art. 98 § 1¹ k.p.c.

Ponadto, na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, ponieważ w jej przekonaniu w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, powstałe na tle przepisów art. 163 ust. 4 u.s.c., art. 170 ust. 3 i 4 pwKRS oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, dostrzeżone

również przez Sąd Najwyższy (wyroki z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 oraz z 12 kwietnia 2023 r., II PSKP 63/22), jednak dotychczas nierozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy, a wywołujące rozbieżności w orzecznictwie, które należy ująć następująco: czy w związku z tym, że ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje (art. 170 ust. 2 pwKAS w zw. z art. 171 ust. 1 pwKAS), brak odesłania w takim przypadku do stosowania art. 163 ust. 4 u.s.c. (tak jak to czyni art. 170 ust. 4 pwKAS) i brak przyznania takim („ucywilnionym”) funkcjonariuszom uprawnienia do odprawy, uznać należy:

1. za zaniechanie ustawodawcze, którego konsekwencją jest brak *de lege lata* podstawy prawnej do otrzymania odprawy przez tę grupę byłych funkcjonariuszy służby celnej, czy też
2. za pominięcie prawodawcze, które może być „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu, to jest poprzez prokonstytucyjną wykładnię przepisów ustawowych, uwzględniającą zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym, w tym przypadku zachodzi konieczność przestankowego rozstrzygnięcia kwestii wstępnych:
 - czy tzw. funkcjonariusze celni „ucywilnieni” (kontynuujący pracę w strukturach administracji celno-skarbowej i pobierający związane z nią dochody) są w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP podmiotami podobnymi do funkcjonariuszy celnych zwolnionych ze służby, którym nie zaoferowano dalszej służby lub pracy w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej („KAS”) i którzy w związku z tym utracili źródło przychodu;
 - czy pomimo uznania „ucywilnionych” funkcjonariuszy za podmioty podobne do funkcjonariuszy, o których mowa w art. 170 ust. 4 pwKAS, różnicowanie ich sytuacji znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonujących, konstytucyjnie relewantnych i proporcjonalnych argumentach?

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wywiedziona w niniejszej sprawie nie kwalifikuje się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Na wstępie należy przypomnieć, że skarga kasacyjna podlega badaniu (na etapie przedsądu) w zakresie spełnienia przez nią warunków formalnych. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, jeżeli zachodzi nieważność postępowania lub jeżeli skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Nakładając na skarżących obowiązek wskazania i uzasadnienia oznaczonej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, czyli tak zwanego przedsądu, ustawodawca zagwarantował, że skarga kasacyjna, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń, będzie realizować funkcje publicznoprawne. Ograniczenie przesłanek, wskazanych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. do czterech ma, w konsekwencji, zapewnić, że przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ustrojowo i procesowo będzie uzasadnione jedynie w tych przypadkach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne, a skarga nie stanie się instrumentem wykorzystywanym w każdej jednostkowej sprawie. Ostatecznie, nie w każdej sprawie, nawet takiej, w której prawomocne orzeczenie zostało wydane w warunkach błędu w subsumpcji, czy też wyniku wadliwej wykładni prawa, skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania. W przeciwnym bowiem razie Sąd Najwyższy stałby się, wbrew obowiązującym przepisom, sądem trzeciej instancji, a jego zadaniem nie jest przecież dokonywanie korekty ewentualnych błędów w zakresie stosowania, czy też wykładni prawa, w każdej indywidualnej sprawie.

Podkreślenia wymaga także, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać

(por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 maja 2022 r., I USK 434/21, Legalis nr 2740849).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w niniejszej sprawie oparty został na przesłance występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.). Należy więc przypomnieć, że powołując się na przesłankę, jaką jest istnienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, należy w uzasadnieniu wniosku sformułować zagadnienie prawne oraz przedstawić argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu – czego strona skarżąca w ogóle nie uczyniła. Zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń; 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu; 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Przez istotne zagadnienie prawne, o którym mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., należy rozumieć problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć charakter uniwersalny, co oznacza, że jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych, podobnych spraw. Chodzi przy tym o problem, którego wyjaśnienie jest konieczne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, a więc pozostający w związku z podstawami skargi oraz z wiążącym Sąd Najwyższy, a ustalonym przez sąd II instancji, stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), a także w związku z podstawą prawną zaskarżonego wyroku (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 3 lutego 2012 r., I UK 271/11, Legalis; postanowienia Sądu Najwyższego: z 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, Legalis; z 27 lutego 2019 r., I CSK 447/18, Legalis i 28 stycznia 2021 r., III PSK 19/21, Legalis). Konieczne jest przytoczenie argumentów prawnych, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Skarżący powinien nie tylko wskazać przepis prawa (materialnego lub procesowego), którego dotyczy zagadnienie, ale także przedstawić pogłębioną argumentację prawną w celu wykazania, że zagadnienie

jest istotne, a jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia w jego sprawie (tak m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 listopada 2003 r., II CK 324/03, Legalis; z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07, Legalis; z 23 sierpnia 2007 r., I UK 134/07, Legalis; z 20 lutego 2019 r., IV CSK 351/18, Legalis; z 12 lutego 2021 r., IV CSK 437/20, Legalis oraz z 9 marca 2021 r., III CSK 219/20, Legalis). Ponadto "istotne zagadnienie prawne" jest istotne w tym znaczeniu, że nie było dotychczas rozważane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a zatem jego rozstrzygnięcie miałoby znaczenie dla praktyki orzeczniczej sądów - tylko wtedy wykazany zostałby publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej, której podstawowym celem jest wkład w rozwój prawa i zapewnienie jednolitości jego sądowej wykładni (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2008 r., II PK 351/07, Legalis oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 585/17, Legalis i z 18 maja 2018 r., IV CSK 618/17, Legalis). Istotne zagadnienie powinno się charakteryzować "nowością", która uzasadniałaby potrzebę jego analizy ze strony Sądu Najwyższego (T. Szanciło (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Komentarz. Art. 1–458¹⁶. Tom I. Wyd. 2, Warszawa 2023).

Problem wskazywany przez stronę skarżącą nie jest problemem nowym, Sąd Najwyższy zajmował się już przedstawionym zagadnieniem. W wyroku z 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 (OSNP 2024 nr 1, poz. 3) Sąd Najwyższy przyjął, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję zatrudnienia na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 z późn. zm.), przysługuje odprawa pieniężna na mocy art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 z późn. zm.) w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy podzielił wykładnię przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63). Opierając się na interpretacji zaprezentowanej w tej uchwale oraz obszernie opierając się na argumentacji przedstawionej w wyroku z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, Sąd Najwyższy zaznaczył, że z treści p.w.KAS wynika, że

wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej.

W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie p.w.KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 p.w.KAS. W ocenie Sądu Najwyższego, podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniającej zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Sąd Najwyższy stanął zatem na stanowisku, zgodnie z którym, mimo że prawo do odprawy nie wynika wprost z art. 170 ust. 1 p.w.KAS, konieczne jest odstępianie od jego wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej i systemowej. W ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w omawianym wyroku, odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty osobie, która w sposób niezawiniony i wbrew swojej woli służbę tę kończy.

Sąd Najwyższy podzielił tę linię orzecniczą ostatnio także w uchwale z 6 lutego 2024 r. w sprawie o sygn. III PZP 2/23 (dotychczas niepublikowana), w której przyjęto, że funkcjonariuszowi służby celnej, który zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i który następnie przyjął propozycję, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 tej ustawy, określającą nowe warunki zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, stając się zgodnie z art. 171 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy pracownikiem

zatrudnionym w Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie umowy o pracę, przysługuje - w związku z zakończeniem służby - prawo do odprawy pieniężnej (art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm., w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej). Sąd Najwyższy wskazał, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia pracowniczego w ramach KAS wywołuje dwa powiązane ze sobą, lecz odrębne skutki. Po pierwsze, wywołuje ono skutek w postaci wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza. Tym samym, skutek ten jest tożsamy, jak w przypadku nieprzyjęcia lub niezaproponowania funkcjonariuszowi w wyznaczonym terminie nowych warunków zatrudnienia, co powoduje, że funkcjonariusz ma prawo do wydania mu świadectwa służby, zgodnie z uchwałą w sprawie III PZP 7/19. Po drugie, w wyniku przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zostaje nawiązany nowy stosunek pracy pomiędzy KAS, a byłym już funkcjonariuszem, a obecnie pracownikiem Służby Celno-Skarbowej. Nie zgodził się przy tym ze stanowiskiem, że skoro funkcjonariusz nawiązuje stosunek pracy w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, to jego sytuacja jest jakościowo lepsza od sytuacji funkcjonariusza, który odrzucił przedstawioną mu propozycję. Sytuacja tych dwóch funkcjonariuszy jest analogiczna w zakresie wygaśnięcia stosunku służbowego, zarówno jeden, jak i drugi tracą swój status funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, a w konsekwencji związane z nim przywileje (jak również obowiązki). Zdaniem Sądu Najwyższego ustawodawca nie dostrzegł skutków zaproponowania i przyjęcia przez funkcjonariusza zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na tyle wyraźnie, by przewidzieć *expressis verbis* prawo do odprawy w tego rodzaju sytuacjach, nie oznacza to jednak, że prawo takie nie przysługuje. Jest to bowiem przypadek, w którym pewna luka legislacyjna może zostać wypełniona przez sięgnięcie do innych (niż językowa) metod wykładni. A w tym akurat przypadku, zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia celowościowa dokonywane w oparciu o treść przepisów ustaw wprowadzających KAS, jak również uchylanej ustawy o Służbie Celnej, czy w końcu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP pozwalają na przyjęcie, że w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, a

następnie nawiązania z nim stosunku pracy na podstawie umowy o pracę zawartą z tą Służbą funkcjonariuszowi przysługuje również odprawa pieniężna na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w.KAS. Sytuacja bowiem takiego funkcjonariusza nie może być gorsza od sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygasł wobec niezaproponowania lub odrzucenia zatrudnienia w formie pracowniczej, podczas gdy obaj ci funkcjonariusze tracą swój status funkcjonariusza oraz związane z nim uprawnienia. Zgodnie z art. 163 ust. 4 uchylonej ustawy o Służbie Celnej funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3 tego artykułu. Przepis ten odnosi się bezpośrednio do zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, nie zaś do likwidacji i przekształcenia całej służby, nie budzi jednak wątpliwości Sądu Najwyższego, że w takiej sytuacji, jak będąca podstawą dla rozpatrywanego zagadnienia prawnego, do funkcjonariusza *per analogiam* znajdzie odpowiednie zastosowanie art. 170 ust. 4 p.w.KAS, który przyznaje świadczenia należne w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej. Wynika to z faktu tożsamości sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygasł z uwagi na nieprzyjęcie zaproponowanych warunków, jak również z uwagi na ich przyjęcie i nawiązanie w miejsce wygasłego stosunku służbowego, stosunku pracy. Tym samym funkcjonariuszowi należna jest odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela przedstawioną powyżej linię orzecniczą Sądu Najwyższego i zawartą w niej argumentację.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[SOP]

[ms]

