

POSTANOWIENIE

Dnia 15 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa M. R. i K. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu
o odprawę pieniężną,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 15
stycznia 2025 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego we
Wrocławiu
z dnia 2 listopada 2023 r., sygn. akt VIII Pa 203/22,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od Skarbu Państwa - Izby Skarbowej we Wrocławiu
na rzecz M. R. i K. P. kwoty po 1350 (jeden tysiąc trzysta
pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego z ustawowymi odsetkami z art. 98 § 1¹ k.p.c.**

ł.n

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 2 listopada 2023 r., oddalił
apelację Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu od wyroku
Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z dnia 3 listopada
2022 r., zasądzającego od strony pozwanej na rzecz powódki M. R. kwotę
30.727,98 zł oraz na rzecz powoda K. P. kwotę 33.566,70 zł wraz z ustawowymi

odsetkami za opóźnienie tytułem odprawy pieniężnej w związku ze zwolnieniem ze służby.

Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu wywiódł skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości. W podstawach skargi podniósł zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.) w związku 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 związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, którym przedstawiono propozycję zatrudnienia i którzy tę propozycję przyjęli, 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 (zwolnieni *sensu stricto*);

2. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku z art. 170 ust. 3 i 4 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez wadliwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, że „ucywilnieni” funkcjonariusze i funkcjonariusze zwolnieni *sensu stricto*, charakteryzują się wspólną cechą uzasadniającą ich równe traktowanie w zakresie prawa do odprawy pieniężnej, podczas gdy znajdują się oni w odmiennej sytuacji faktycznej i prawnej;

3. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku z art. 170 ust. 3 i 4 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez wadliwe zastosowanie wyrażające się w zaniechaniu rozważenia, w sytuacji uznania funkcjonariuszy zwolnionych *sensu stricto* i funkcjonariuszy „ucywilnionych” za podmioty podobne, czy zróżnicowanie ich sytuacji znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonujących, konstytucyjnie relewantnych i proporcjonalnych argumentach.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany wskazał na potrzebę wykładni art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 170 ust. 3 i 4 ustawy – Przepisy wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, które wywołują istotne rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych co do tego, czy wymienione przepisy mogą stanowić podstawę

roszczeń o odprawę dochodzonych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, prowadząc do odmiennych ocen prawnych w analogicznych stanach faktycznych.

Ponadto, w jego ocenie, w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, wyrażające się w pytaniu: „czy w przypadku uznania funkcjonariuszy zwolnionych *sensu stricto* i funkcjonariuszy „ucywilnionych” za podmioty podobne, kryterium utraty albo braku utraty przychodów związanych z wykonywaniem obowiązków na rzecz państwa, mogło stanowić racjonalną i konstytucyjnie relewantną podstawę do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych?”.

Powodowie, w odpowiedzi na skargę, wnieśli o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania i zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Istotnym zagadnieniem prawnym jest problem jurydyczny, który wiąże się z określonym przepisem prawa materialnego lub procesowego lub uregulowaniem prawnym, którego wyjaśnienie ma nie tylko znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Wskazanie zagadnienia prawnego uzasadniającego wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno zatem nastąpić przez określenie przepisów prawa, w związku z którymi zostało sformułowane i wskazaniu argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero bowiem wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne” (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002 nr 1, poz. 11; z dnia 13 sierpnia 2002 r., I PKN 649/01, OSNP 2004 nr 9, poz. 158 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, Wokanda 2004 nr 7-8, poz. 51). Przesłanka w postaci

potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (na którą powołuje się skarżący) występuje wtedy, gdy określony przepis prawa, mimo że budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni bądź gdy jego niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK104/08, LEX nr 424365, z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151 i z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231).

Z kolei zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania, że określony przepis prawa, będący źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Należy zatem podkreślić, że o rzeczywistych rozbieżnościach w judykaturze można mówić tylko wówczas, gdy brak zgodności rozstrzygnięć dotyczy takich samych lub bardzo zbliżonych stanów faktycznych, co skarżący powinien wykazać (postanowienie Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 577/17, LEX nr 2497710).

Przedstawiane wątpliwości i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 1652383). Konieczne jest też wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Powołanie się na omawianą przesłankę wymaga również wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem oraz przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i poważny charakter, nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa. W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w

orzecnictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351; z 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205; z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522; z 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, LEX nr 2054493).

Należy jednak podkreślić, że nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), jak analogicznie nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.), jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii tego zagadnienia prawnego lub wykładni przepisów i wyraził swój pogląd we wcześniejszych orzeczeniach, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 marca 2020 r., II PK 36/19, LEX nr 3034647; z dnia 12 maja 2020 r., I UK 128/19, LEX nr 3026475; z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468; z dnia 19 stycznia 2012 r., I UK 328/11, LEX nr 1215423; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578; z dnia 10 kwietnia 2018 r., I CSK 733/17, LEX nr 2495968; z dnia 10 kwietnia 2018 r., II PK 143/17, LEX nr 2525398; z dnia 19 kwietnia 2018 r., I CSK 709/17, LEX nr 2486162; z dnia 23 maja 2018 r., I CSK 33/18, LEX nr 2508114; z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka z 2003 nr 13, poz. 5).

Wątpliwości dotyczące roszczeń o odprawę w związku ze zwolnieniem ze służby dochodzonych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a więc czy prawo do odprawy powinno przysługiwać funkcjonariuszom, którzy propozycję pracy otrzymali i ją przyjęli, czy powinno być przyznane jedynie tym funkcjonariuszom celnym, którym nie zaproponowano ani służby, ani dalszej pracy w Krajowej Administracji Skarbowej (lub którzy te propozycje odrzucili), odnoszących się do wykładni z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej oraz art. 170 ust. 3 i 4 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji zostały rozstrzygnięte uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r. (III PZP 2/23, OSNP 2024 nr 7, poz. 69). Stwierdzono w niej, 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, w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej).

Podjmując uchwałę, Sąd Najwyższy przyznał, że problematyka skutków tzw. „ucywilnienia” stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej przez regulacje Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej stała się już przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego, w tym orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił koncepcję „przekształcenia” administracyjnoprawnego stosunku służby w stosunek pracy w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71).

Jednak koncepcja ta została trafnie odrzucona w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. postanowienie z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767; uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, OSNP 2020 nr 7, poz. 63), który przyjął, że w zaistniałej sytuacji doszło do ustania stosunku służbowego i nawiązania w jego miejsce stosunku pracy. We wskazanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego (III PZP 7/19), tak samo w postanowieniu Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022, nr 1, s. 132, z omówieniem M. Szpyrki) Sąd Najwyższy uznał, 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 we wskazanej uchwale stanowisko, że były funkcjonariusz celny ma prawo do otrzymania świadectwa służby na podstawie art. 188 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy uznał, że 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 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, konieczne jest odstępianie od jego wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej i systemowej. Taka możliwość wynika z analizy orzeczeń Sądu Najwyższego, w których podkreśla się trafnie, że odejście od wyników wykładni językowej jest uzasadnione wtedy, gdy prowadzi ona do absurdu albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji lub gdy zachodzi sprzeczność jej wyników z podstawowymi założeniami systemu prawnego albo niemożność jej akceptacji ze względów moralnych lub społecznych (uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005 nr 3, poz. 42; z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005 nr 9, poz. 74; z dnia 23 maja 2012 r., III CZP 11/12, OSNC 2012 nr 10, poz. 118; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7; z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 137; z dnia 18 stycznia 2008 r., V CSK 351/07, OSNC 2009 nr 3, poz. 44; z dnia 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 3). W ocenie Sądu Najwyższego 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. W przypadku funkcjonariusza, którego służba na skutek przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisku w ramach korpusu służby cywilnej uległa zakończeniu i który utracił szereg uprawnień składających się na tzw. "prawo do munduru", konieczne jest zrekompensowanie mu dotychczasowych szczególnych warunków służby związanych z pracą w formacji mundurowej.

Sąd Najwyższy wskazał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego podstawą uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227). Sytuacja takiego funkcjonariusza nie może być gorsza od sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaśł wobec niezaproponowania lub odrzucenia zatrudnienia w formie pracowniczej, podczas gdy obaj tracą swój status funkcjonariusza oraz związane z nim uprawnienia. Sam fakt nawiązania stosunku pracowniczego z Krajową Administracją Skarbową nie poprawia sytuacji byłego funkcjonariusza na tyle, aby uznać, że wyłącza prawo do odprawy. Podkreślił, że jego sytuacja nie różni się zasadniczo od sytuacji funkcjonariusza, który przed wygaśnięciem stosunku służbowego znalazł nową pracę i nawiązał stosunek pracy bezpośrednio po wygaśnięciu stosunku służbowego, a przecież w tym drugim przypadku przysługiwałaby mu odprawa na podstawie art. 170 ust. 4 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

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 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, który przyznaje świadczenia należne w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej.

Wynika to ze wskazanego powyżej 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. W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił zatem powody, dla których nie można zaakceptować stanowiska skarżącego (to jest, że powodom nie należy się odprawa pieniężna), a tym samym wyznaczył standard interpretacyjny, który obecnie nie uzasadnia odmiennej wykładni niż ta zaprezentowana w uchwale.

Mając na względzie przede wszystkim przywołaną wyżej argumentację zawartą w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego, należy uznać, że nie zachodzą podstawy dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ponieważ wątpliwości na tle wykładni powołanych przez skarżącego przepisów zostały rozstrzygnięte w judykaturze i to w sposób odpowiadający interpretacji tychże przepisów zaprezentowanej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. O kosztach orzeczono stosownie do art. 98 § 1 i § 1¹ k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 9 ust. 1 pkt 2 w związku z § 2 pkt 5 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2023 r., poz. 1964 ze zm.).

[SOP]

[a.ł.]