

Sygn. akt III PZP 5/18

UCHWAŁA

Dnia 23 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca)

Protokolant Anita Szewczyk

w sprawie z powództwa A. W.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w L.

o odprawę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 stycznia 2019 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w L.

z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt VIII Pa [...],

"Czy pracownikowi, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r. poz. 1948) przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1474), czy jednorazowa odprawa na podstawie art. 163 ustawy z dnia 23 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm.)."

podjął uchwałę:

Pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948), 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).

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w L. - VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w związku z rozpoznawaniem sprawy z powództwa A. W. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w L. o odprawę na skutek apelacji wniesionej przez pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w B. IV Wydziału Pracy z dnia 21 czerwca 2018 r. przedstawił w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne następującej treści:

„Czy pracownikowi, którego stosunek pracy wygaśł na podstawie art. 170 ust 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r. poz. 1948 – dalej jako p.w. KAS) przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 1474 – dalej również ustawa o zwolnieniach grupowych), czy jednorazowa odprawa na podstawie art. 163 ustawy z dnia 23 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm. – dalej u.s.cel.)?”.

Powyższe zagadnienie ujawniło się na podstawie następującego stanu faktycznego.

Powód – A. W. był zatrudniony w Izbie Celnej w B. od dnia 1 lutego 2003 r. w pełnym wymiarze czasu pracy, początkowo na podstawie umowy o pracę na czas określony, a od 31 lipca 2004 r. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, ostatnio na stanowisku audytora wewnętrznego. W związku z powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej, od 1 marca 2017 r. świadczył pracę w Izbie Administracji Skarbowej w L., wykonując obowiązki służbowe przy ul. C. w B..

Powód nie otrzymał propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. p.w. KAS, w związku z powyższym z dniem 31 sierpnia 2017 r.

jego stosunek pracy wygaś. Wyplacono mu odprawę w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2018 r., IV P [...], Sąd Rejonowy w B. zasądził od Izby Administracji Skarbowej w L. na rzecz powoda kwotę 21.893,76 zł tytułem uzupełniającej odprawy pieniężnej w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia, uznając, że należna jest mu łączna odprawa w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia.

Sąd Rejonowy jako błędne ocenił stanowisko pozwanej, zgodnie z którym odprawa przewidziana w art. 163 ust. 1 i 2 u.s.cel. przysługuje jedynie funkcjonariuszom, a w stosunku do pozostałych pracowników służby celnej należy stosować przepisy ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Uznał, że treść art. 170 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. nakazuje jego stosowanie zarówno do funkcjonariuszy, jak też odpowiednio do pracowników, których stosunek pracy wygaś w związku z nieprzedstawieniem propozycji zatrudnienia. Oznacza to, że ustawodawca przewidział świadczenie wyliczane w ten sam sposób zarówno dla funkcjonariuszy, jak i pracowników służby celnej, wskazując wprost na przepisy, które znajdą zastosowanie, tj. uchylaną ustawę o Służbie Celnej. Powyższy pogląd, zdaniem Sądu pierwszej instancji, wspiera treść art. 170 ust. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., w którym wskazano, iż przepisów ust. 1 i 4 nie stosuje się do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 u.s.cel. Sąd wskazał, że gdyby zamiarem ustawodawcy było zastosowanie w odniesieniu do pracowników służby celnej przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r., to brak odesłania do stosowania tej ustawy byłby niezrozumiały. Ponadto art. 170 ust. 4 p.w. KAS odwołuje się do przepisów ustawy uchylonej w art. 159 ust. 3 jedynie w zakresie świadczeń należnych odpowiednio w związku z likwidacją urzędu lub zniesieniem jednostki. W takim zakresie przepisy dotyczące funkcjonariuszy służby celnej należy stosować odpowiednio do pracowników służby celnej. Zniesienie jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej zostało uregulowane w art. 163 ust. 4 tej ustawy, gdzie wskazano, iż w takim przypadku przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonej w ust. 1 - 3.

Od powyższego wyroku pozwana Izba Administracji Skarbowej w L. wniosła apelację, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci:

a) art. 170 ust. 4 w związku z art. 165 ust. 3 p.w. KAS przez nieprawidłową jego wykładnię, tj. błędne ustalenie rzeczywistego znaczenia norm prawnych zawartych w art. 170 ust. 4 i przez to nieuprawnione przyjęcie, że przepis ten stanowi właściwe odesłanie merytoryczne, tj. bezpośrednio i wprost odsyła do stosowania w tej sprawie uchylonej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, aby właśnie w niej znaleźć rozwiązanie merytoryczne wskazujące na wysokość odprawy pieniężnej dla pracownika, którego stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS;

b) art. 170 ust. 4 p.w. KAS przez nieprawidłową jego wykładnię, tj. błędne ustalenie rzeczywistego znaczenia norm prawnych zawartych w tym przepisie przez przyjęcie, że przepis ten stanowi materialnoprawną podstawę zasądzonego roszczenia;

c) art. 163 uchylonej u.s.cel. przez jego nieuprawnione zastosowanie, a co za tym idzie, błędne przyjęcie, wbrew przepisom określającym zasady konstruowania i interpretowania przepisów odsyłających, które zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), że nieobowiązujący w dniu nabycia przez powoda roszczenia do odprawy pieniężnej (z przyczyn niedotyczących pracownika) przepis stanowi merytoryczną i obowiązującą podstawę do ustalania wysokości oraz wypłaty odprawy pieniężnej dla pracownika, którego stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS;

d) art. 163 uchylonej u.s.cel. przez jego nieuprawnione zastosowanie wskutek pominięcia treści art. 165 ust. 3 p.w. KAS, z którego wynika, że przepisów dotychczasowych, w tym, co istotne, przepisów ustawy o Służbie Celnej - nie stosuje się do przypadków, o których mowa w art. 170 p.w. KAS;

e) art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników poprzez nieprawidłową jego wykładnię i przez to nieuprawnione przyjęcie, że przepis ten nie ma w tej sprawie zastosowania.

Rozpoznając apelację pozwanej, Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że w sprawie istnieje zagadnienie prawne wymagające interwencji Sądu Najwyższego, sprowadzające się do zbadania wzajemnych relacji pomiędzy przepisem art. 170 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. p.w. KAS oraz art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, a także pomiędzy przepisem art. 170 ust. 4 p.w. KAS oraz art. 163 u.s.cel. Przepisy ustawy o zwolnieniach grupowych oraz o Służbie Celnej zawierają osobne podstawy prawne przyznania odprawy pieniężnej, bądź jednorazowej odprawy z uwagi na wygaśnięcie stosunku pracy, odmiennie określając wysokość tych odpraw. Dotychczas powyższa kwestia nie była przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, a jej wyjaśnienie jest niezbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej. Ponadto zapewni prawidłowe stosowanie prawa u pracodawców o takim samym statusie prawnym jak pozwany, gdyż bieżące orzecznictwo w analogicznych sprawach jest niejednolite.

Sąd drugiej instancji podniósł, że z jednej strony już sam art. 170 ust. 1 pkt 1 p.w. KAS wymienia osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz funkcjonariuszy pełniących służbę, traktując ich w sposób jednakowy w zakresie wygaśnięcia stosunku pracy. W dalszej kolejności art. 170 ust. 4 wskazuje, że w przypadku tych osób 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.

Zdaniem Sądu odwoławczego, właściwe odczytanie powyższych przepisów może zatem brzmieć następująco: „Stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. W tym przypadku pracownikom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3” oraz „Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r. jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby. W tym przypadku

funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3". Zdania te połączone są koniunkcją, przez co nie jest możliwym oddzielanie sytuacji pracowników od sytuacji funkcjonariuszy, jeśli chodzi o sposób ustalania wysokości odprawy.

Konsekwencją normy prawnej wyływającej z powyższych przepisów jest, w ocenie Sądu Okręgowego, również odpowiednie zastosowanie jej do pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych i wykonujących zadania w komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, czemu ustawodawca wprost dał wyraz w art. 170 ust. 6 p.w. KAS. Dyspozycja art. 170 ust. 1 i ust. 4 obejmuje więc szerszy krąg podmiotów, niż tylko pracowników i funkcjonariuszy byłej Służby Celnej.

Powyższe stanowisko prowadzi do wniosku, że pracownicy oraz funkcjonariusze traktowani są na równi, jeśli chodzi o należną im odprawę. Zawarte w art. 170 ust. 4 p.w. KAS słowo „odpowiednio” w takiej sytuacji pełni jedynie funkcję odsyłającą do przepisów, według których ustalić należy wysokość tej odprawy. Co prawda art. 163 ust. 1 uchylonej u.s.cel. dotyczy jedynie funkcjonariuszy, jednak sposób ustalania wysokości odprawy będzie miał zastosowanie również do pracowników, o czym przesądza art. 170 ust. 4 p.w. KAS.

Jednocześnie, zdaniem Sądu odwoławczego, nie ma przeszkód, aby do powoda zastosować przepisy uchylanej ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z art. 159 pkt 3 w zw. z art. 260 p.w. KAS ustawa o Służbie Celnej traci moc z dniem 28 lutego 2017 r. Od dnia następnego, tj. od 1 marca 2017 r. dotychczas zatrudnieni w niej pracownicy znaleźli się zatem w swoistym okresie przejściowym, w trakcie którego trwał proces przedkładania propozycji określających nowe warunki zatrudnienia. Miał on trwać do dnia 31 maja 2017 r. i zakończyć się przedstawieniem nowych warunków zatrudnienia, bądź ich nieprzedstawieniem pracownikowi. Cały proces miał zatem obowiązywać od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 31 maja 2017 r. Dopiero po jego negatywnym zakończeniu dla dotychczasowych pracowników uruchomiona została możliwość dochodzenia świadczeń z art. 170 ust. 4 p.w. KAS. Warunkiem niezbędnym przyznania odprawy

było więc jednoczesne spełnienie dwóch przesłanek, tj. zatrudnienie w dotychczasowym, szeroko pojętym aparacie skarbowym państwa i brak propozycji dalszego zatrudnienia. Struktura tego aparatu została zmieniona dopiero z dniem 1 marca 2017 r., a zatem obowiązujące do tej pory przepisy mogą mieć zastosowanie. Tym bardziej, że odesłanie do nich dotyczy jedynie sposobu ustalania wysokości odprawy. Strona pozwana argumentowała jednocześnie, że w stosunku do pracowników należy zastosować sposób ustalania wysokości odprawy zgodny z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Trzeba jednak zauważyć, że na żadnym etapie procesu od wygaśnięcia stosunku pracy, a następnie określania sposobu ustalania wysokości odprawy pieniężnej, ustawodawca nie przewiduje stosowania tej ustawy.

Sąd drugiej instancji wskazał, że analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w wyrokach Sądu Okręgowego w Kielcach z 25 kwietnia 2018 r., V Pa 20/18 (Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych) oraz Sądu Rejonowego w Puławach z 31 sierpnia 2018 r., IV P 113/18 (LEX nr 2550232). W tę linię wykładni wpisuje się także zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji.

Jednakże, Sąd Okręgowy zauważył także, że w orzecznictwie sądów powszechnych można spotkać również odmienny punkt widzenia, do którego nawiązuje apelant. Rozpatrując możliwość przyznania pracownikowi Służby Celnej odprawy w wysokości wskazanej w art. 163 u.s.cel., należy bowiem odnieść się do pozostałych regulacji w niej zawartych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ustawy w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej mogą pełnić służbę funkcjonariusze, być zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 ze zm. – dalej jako u.s.c.) oraz być zatrudnieni pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.). Uchylana ustawa zawierała więc wyraźne rozróżnienie na trzy grupy osób pracujących lub pełniących służbę w Służbie Celnej. Natomiast przepis art. 163 ustawy odnosi się wyłącznie do funkcjonariuszy, tj. do osób pełniących służbę. Jednocześnie ustawa nie zawiera regulacji odnoszących się do pozostałych grup pracowników. Tym samym art. 163

należy traktować jako przepis szczególny, którego nie można interpretować rozszerzająco, a więc nie można odnosić go do pozostałych pracowników. W takiej sytuacji należy do nich stosować przepisy ogólne. Zarówno ustawa o służbie cywilnej, jak i ustawa o pracownikach urzędów państwowych zawierają natomiast regulacje pozwalające stosować ustawę o zwolnieniach grupowych.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji podniósł, że rozróżnienie w art. 170 p.w. KAS na pracowników oraz funkcjonariuszy, pomimo łącznego traktowania ich w procesie przedstawiania nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, znajduje uzasadnienie także przy ustalaniu wysokości odprawy. Odesłanie z art. 170 ust. 4 p.w. KAS w takiej sytuacji wskazuje na zastosowanie art. 163 uchylanej u.s.cel. wyłącznie do funkcjonariuszy. Natomiast pracownikom korpusu cywilnego przysługuje odprawa na zasadach ogólnych, w tym przypadku na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych.

Wątpliwości Sądu rozpoznającego sprawę wzbudziła także użyta w art. 170 ust. 4 p.w. KAS alternatywa rozłączna poprzez użycie spójnika „albo”. W odróżnieniu od wskazanej wyżej interpretacji odnoszącej się do równoważnego traktowania pracowników i funkcjonariuszy (koniunkcja „oraz”) możliwe jest odczytanie zawartej w przepisie normy w sposób następujący: „Stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 roku, jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 roku nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. W tym przypadku pracownikom przysługują świadczenia należne w związku z likwidacją urzędu” oraz „Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby. W tym przypadku funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3”.

Wskazana alternatywa nakazuje wobec pracowników stosować przepisy dotyczące należności w związku z likwidacją urzędu, a w przypadku funkcjonariuszy przepisy dotyczące należności w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej. Sąd odwoławczy zauważył, że art. 163 uchylonej u.s.cel. odnosi się wyłącznie do zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, a nie do

likwidacji urzędu. Taką interpretację przepisów uzasadnia również zastosowanie w art. 170 ust. 4 p.w. KAS wyrażenia w liczbie mnogiej „świadczenia”, co wskazuje na różne rodzaje, a więc podstawy prawne przysługujących odpraw. Ustawodawca nie ujednotliił wprost odprawy przysługującej pracownikom i funkcjonariuszom, co byłoby uzasadnione zgodnie z przedstawioną wyżej wykładnią równoważnego traktowania obu grup.

Powód na żadnym etapie swojego zatrudnienia nie był funkcjonariuszem, będąc zatrudnionym od 1 lutego 2003 r. na podstawie umowy o pracę. W takiej sytuacji stosowanie korzystniejszych dla niego przepisów odnoszących się wyłącznie do funkcjonariuszy nie byłoby uzasadnione. Należy zauważyć, że w przypadku rozwiązania stosunku pracy z powodów innych niż reorganizacja aparatu skarbowego państwa na podstawie ustawy o KAS i przepisów wprowadzających ustawę o KAS, zastosowanie miałyby przepisy ogólne i powód nie miałby roszczenia o jednorazową odprawę w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. W trakcie swojego zatrudnienia nie wypracował sobie bowiem przywilejów, jakie przysługiwały funkcjonariuszom, co stawiałoby go w sytuacji w stosunku do nich uprzywilejowanej. Natomiast przepis art. 170 p.w. KAS nie reguluje tej kwestii w sposób jednoznaczny.

Sąd Okręgowy zwrócił również uwagę, że obecnie obowiązujący art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 508 – dalej jako „u.KAS”) stanowi, że funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1 - 3. Jest to regulacja tożsama w stosunku do art. 163 ust. 4 uchylanej u.s.cel. Prowadzi to do wniosku, że zamiarem ustawodawcy była kontynuacja rozróżnienia sytuacji prawnej pracowników oraz funkcjonariuszy, w tym odnośnie do przysługującej im odprawy.

Powyższe stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w wyrokach Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 29 maja 2018 r., IV P 44/18 (Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych) oraz Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z 18 września 2018 r., VII P 318/18 (Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych).

Konkludując, Sąd Okręgowy wskazał, w obecnym stanie prawnym powstało zagadnienie prawne budzące poważną wątpliwość co do zastosowania wobec pracowników, których stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS, przepisów o odprawie pieniężnej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych, bądź przepisów o jednorazowej odprawie na podstawie art. 163 uchylonej u.s.cel. Wykładnia językowa omawianych przepisów prowadzi do odmiennych wniosków, podobnie jak wykładnia celowościowa. Odprawa w wysokości maksymalnie trzymiesięcznego wynagrodzenia na podstawie ustawy o zwolnieniach grupowych powoduje bowiem nierówne traktowanie osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie przysługującej im odprawy w sytuacji, gdy materialnoprawna podstawa tego świadczenia, tj. art. 170 ust. 4 p.w. KAS nie wprowadza rozróżnienia dla obu tych grup. Jednocześnie cały proces związany z proponowaniem nowych warunków zatrudnienia lub pełnienia służby, trwający od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 31 maja 2017 r., również w sposób jednakowy odnosi się zarówno do pracowników, jak i funkcjonariuszy. Z drugiej zaś strony rozróżnienie obu grup wynika z pozycji prawnej, jaką w aparacie skarbowym zajmują funkcjonariusze pełniący służbę w porównaniu do pracowników korpusu cywilnego zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Pracownik nie jest funkcjonariuszem i biorąc to pod uwagę rozróżnienie w wysokości wynagrodzenia jest uzasadnione.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem prawny, jaki pojawił się w niniejszej sprawie, dotyczy w istocie wykładni art. 170 ust. 4 p.w. KAS. Przepis ten przewiduje, że 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). Pozornie wykładnia językowa przytoczonego przepisu może wydawać się jasna; przepis ten bowiem reguluje szczególne uprawnienia osób zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej, zarówno na podstawie stosunku pracy, jak i stosunku służbowego, w sytuacji, gdy stosunki te wygasną z uwagi na okoliczności wskazane w art. 170 ust. 1 p.w. KAS. Jednak bliższa analiza treści omawianego przepisu, jak również zastosowanie (zgodnie z derywacyjną koncepcją wykładni przepisów prawa) 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, zatem od wykładni tych pojęć należy rozpocząć analizę prawną przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozważenia problemu prawnego. Wyjaśnienia wymaga 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”, w ocenie Sądu Najwyższego, należy 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 u.s.cel. 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 u.s.cel., 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, w składzie rozpoznającym niniejsze zagadnienie prawne, 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, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Po drugie, użycie słowa „odpowiednio” wskazuje, że ustawodawca miał na myśli odpowiednie stosowanie jakichś norm prawnych przyznających odpowiednie świadczenia. Należy przy tym zauważyć, że 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 ustawa przepisy wprowadzające 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. Zgodnie z art. 250 ust. 4 u.KAS, powtarzającym zasadniczo treść art. 163 ust. 4 u.s.cel., funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w art. 250 ust. 1 - 3 u.KAS. Przepis ten odnosi się (podobnie jak pierwotny przepis ustawy o Służbie Celnej) jedynie do funkcjonariuszy, brak natomiast przepisu odnoszącego się do pracowników KAS regulującego ich

uprawnienia w sytuacji likwidacji urzędu. Wobec powyższego do sytuacji powoda w sprawie, w której wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne, nie można stosować przywołanych tu przepisów, był on bowiem pracownikiem Służby Celnej i w żadnym momencie swojego zatrudnienia nie uzyskał statusu funkcjonariusza. W związku z tym podstawy prawnej dla przyznania świadczeń należnych pracownikom należy poszukiwać w innych aktach prawnych.

Wobec powyższego regulacji świadczeń należnych pracownikom służby cywilnej zatrudnionym w służbie celnej „w związku z likwidacją urzędu” należałoby poszukiwać w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Ustawa o Służbie Celnej wyodrębniając bowiem w art. 23 trzy grupy zatrudnionych: funkcjonariuszy, członków korpusu służby cywilnej (zatem zarówno mianowanych urzędników, jak i pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), oraz pracowników, stanowiła przy tym, że do członków korpusu służby cywilnej stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej. Obowiązująca ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej nie zawiera przepisu, który byłby odpowiednikiem art. 23 u.s.cel. Nie zmienia to jednak faktu, że w Krajowej Administracji Skarbowej, obok pełniących służbę funkcjonariuszy, nadal zatrudnieni są pracownicy – członkowie korpusu służby cywilnej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3a u.s.c. korpus służby cywilnej tworzą bowiem między innymi pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej, czyli w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (por. art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 u.KAS), a także w urzędzie ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.c.), gdyż komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych także stanowią jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej (por. art. 36 ust. 1 pkt 1 u.KAS).

Wobec braku szczególnych przepisów regulujących sytuację prawną członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej należy uznać, że kwestie te, w tym także „świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu”, regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej. Stosowną regulację zawiera przepis art. 73 ust. 1 u.s.c., 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 u.s.c.); 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 (członków korpusu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę - art. 3 u.s.c.). W konsekwencji – zestawiając ze sobą zakres podmiotowy przepisów 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 właśnie osobom o statusie prawnym takim jak powód: - pracownikom służby cywilnej 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 wyżej 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 u.s.c., który stanowi, że w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Wobec tego, w pierwszej kolejności należy odwołać się do przepisów Kodeksu pracy. W tym kontekście należałoby przywołać przede wszystkim art. 63 k.p., zgodnie z którym umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w Kodeksie oraz w przepisach szczególnych (co do stosowania przepisów k.p. w odniesieniu do ustania stosunków pracy z pracownikami służby cywilnej por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2016 r., III PK 144/15). Za przykład takiego przepisu szczególnego można z pewnością uznać art. 170 ust. 1 p.w. KAS, który przewiduje przecież wygaśnięcie stosunków pracy.

Godzi się jednak zauważyć, że art. 63 i następne k.p. nie przewiduje prawa do odprawy dla pracowników, których stosunek pracy wygasa. Jedynie na podstawie art. 67 k.p. w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów oddziału Kodeksu pracy dotyczącego wygaśnięcia stosunku pracy (ale nie innych przepisów, w tym także przepisów ustawy szczególnej, regulującej wygaśnięcie stosunków pracy), pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy, a w zakresie roszczeń stosuje się odpowiednio przepisy regulujące uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia. Jednak przepis ten uzależnia możliwość dochodzenia odszkodowania od naruszenia przez pracodawcę przepisów oddziału Kodeksu pracy dotyczącego wygaśnięcia stosunku pracy. Może on zatem znaleźć zastosowanie tylko w takich sytuacjach, gdy wygaśnięcie stosunku pracy prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji, zasady równego traktowania itp. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 września 2009 r., II PK 58/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 124, w którym przyjęto, że rozpoznając sprawę z powództwa pracownika o odszkodowanie z tytułu

niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 67 k.p. w związku z art. 56 k.p. i art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji oraz art. 63 k.p., sąd pracy może dokonać oceny czynności pracodawcy dotyczących niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres w kontekście zasad współżycia społecznego; z dnia 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 248, w którym uznano, iż niezłożenie pracownikowi propozycji nowych warunków pracy lub płacy stanowiące jego dyskryminację ze względu na działalność związkową (art. 11³ k.p.) uzasadnia roszczenie o przywrócenie do pracy [art. 56 § 1 w związku z art. 63 i 67 k.p.] w razie wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Jeżeli tego rodzaju okoliczności nie zachodzą, brak jest podstaw dla domagania się wypłaty odszkodowania. Należy zatem zauważyć, że w stanie faktycznym będącym podstawą do przekazania Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego nie ustalono, aby działania pracodawcy naruszały przepisy prawa pracy. Ponadto, art. 170 ust. 4 p.w. KAS statuuje prawo do świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu (zdarzeniem o charakterze obiektywnym i co do zasady zgodnym z prawem), a nie w związku z bezprawnym naruszeniem przez pracodawcę przepisów, rodzącym jego odpowiedzialność odszkodowawczą.

Odwołać się zatem należy do drugiej części art. 9 ust. 1 u.s.c., który odsyła nie tylko do przepisów Kodeksu pracy, ale również do innych przepisów prawa pracy, przy czym należy je rozumieć jako przepisy prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p. Niewątpliwie także przepisy ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w tym również regulujący prawo do odprawy art. 8 tej ustawy, są częścią wspomnianych „innych przepisów prawa pracy”.

Analizując możliwość uznania, że art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych stanowi podstawę przyznania świadczenia „należnego w związku z likwidacją urzędu” należy 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.

Należy jednak zauważyć, że przepisy polskiej ustawy stanowią implementację dyrektywy Rady nr 98/59 z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U.U.E.L. z 1998 r. Nr 225, str. 16), zatem dokonując wykładni przepisów polskiej ustawy, nie sposób pominąć również odpowiednich przepisów wspomnianej dyrektywy. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE wskazano, że w świetle celu dyrektywy nr 98/59, która zmierza, jak wynika z jej motywu 2, w szczególności do zwiększenia stopnia ochrony pracowników w przypadku zwolnień grupowych, pojęć określających zakres stosowania rzeczony dyrektywy, w tym pojęcia „zwolnienia”, znajdującego się w jej art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. a), nie można interpretować zawężająco (por. wyrok TSUE z dnia 11 listopada 2015 r., C-422/14, *Christian Pujante Rivera v. Gestora Clubs Dir, SL i Fondo de Garantía Salarial*). Także w piśmiennictwie, nawiązując do orzecznictwa TSUE odnoszącego się do specyficznej regulacji wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa (por. wyrok TSUE z dnia 12 października 2004 r., C-55/02, *Komisja v. Republice Portugalii*), wskazywano, że „Pod pojęciem <<zwolnienia>> we wszystkich wersjach dyrektywy trzeba rozumieć wszelkie przypadki ustania stosunku pracy, jakie miały miejsce wbrew woli zainteresowanego pracownika, a więc zarówno w następstwie jednostronnych czynności prawnych pracodawcy lub porozumień stron indywidualnych stosunków pracy, jak i w efekcie zdarzeń, z którymi przepisy prawa pracy łączą taki skutek prawny.” (A.M. Świątkowski, *Zwolnienia grupowe w świetle judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Praca i Zabezpieczenie Społeczne* nr 7 z 2014 r., s. 13-25). Przy czym art. 1 ust. 2 lit. b dyrektywy nr 98/59 jednoznacznie stanowi, że nie ma ona zastosowania do pracowników administracji publicznej lub instytucji prawa publicznego (lub, w przypadku gdy Państwa Członkowskie nie stosują tego pojęcia, do jednostek będących ich odpowiednikami).

Należy jednak zauważyć, że polski ustawodawca, dokonując implementacji wspomnianej dyrektywy, przewidział, że zgodnie z art. 11 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Zatem przepisy ustawy o zwolnieniach grupowych nie przewidują wyłączenia spod jej zastosowania pracowników administracji publicznej (za wyjątkiem pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania), w związku z czym należy przyjąć, że ustawodawca rozciągnął ochronę przewidzianą w omawianej ustawie także na pracowników administracji publicznej, do czego miał zresztą pełne prawo, pamiętać bowiem należy, że dyrektywa wprowadza minimalny standard ochrony, natomiast państwa członkowskie mogą zdecydować o wprowadzeniu do prawa krajowego szerszej ochrony, realizującej cel dyrektywy.

Ponadto 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, w ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejsze zagadnienie prawne, prawidłowa wykładnia art. 170 ust. 4 p.w. KAS nakazuje, w zakresie przysługującej im odprawy z tytułu wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS, odpowiednio stosować do pracowników KAS (niebędących funkcjonariuszami ani urzędnikami Służby Cywilnej zatrudnionymi na podstawie mianowania), art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników na podstawie odesłania zawartego w art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Wydaje się, że taka wykładnia jest prawidłowa również ze względu na cel analizowanego przepisu, którym było zapewnienie funkcjonariuszom oraz pracownikom, których stosunki pracy wygasły w związku z

dokonaną reorganizacją administracji skarbowej, odpowiednich świadczeń mających zrekompensować im utratę zatrudnienia, która była spowodowana czynnikami niezależnymi od pracowników. Jednocześnie systematyka oraz cele ustawy o KAS i przepisów wprowadzających ustawę o KAS wskazują, że nowa regulacja prawna podtrzymuje zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy oraz pracowników KAS, przyznając szczególną, stabilniejszą pozycję funkcjonariuszom, co powinno znaleźć wyraz również w odniesieniu do świadczeń należnych tym dwóm grupom pracowników z tytułu wygaśnięcia ich stosunków pracy.

Nie sposób też pominąć, że przyznanie pracownikom, o których mowa w art. 170 ust. 4 p.w. KAS, odprawy na podstawie art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych wpisuje się również w pewną historyczną praktykę ustawodawcy, który w szeregu aktów prawnych nowelizujących rozmaite elementy administracji publicznej często odsyłał bezpośrednio właśnie do przepisów ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wspomnieć tutaj wypada choćby art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593), który przewidywał, że pracownikom samorządowym mianowanym, w przypadkach wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie przepisów tej ustawy, przysługuje wynagrodzenie przewidziane w art. 10 ust. 3 wspomnianej ustawy o pracownikach samorządowych. Pozostałym pracownikom przysługują w tych przypadkach świadczenia przewidziane w art. 8 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz w zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). Podobnie art. 99 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241) przyznawał w przypadku wygaśnięcia stosunków pracy, o których mowa w ust. 9 tego artykułu, lub wypowiedzenia, o którym mowa w jego ust. 11, pracownikom świadczenia przewidziane dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z przyczyn niedotyczących pracowników. W końcu, wprost do przepisów dotyczących odpraw przysługujących pracownikom z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn ich niedotyczących odwoływał się art. 58 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 13 października

1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872), który przewidywał, że w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, lub wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 3 omawianego artykułu, pracownikom innym niż pracownicy mianowani przysługuje odprawa, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). W związku z tym, można uznać, 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 niedotyczących pracowników stanowi pewną utrwaloną praktykę legislacyjną, co dodatkowo pozwala utwierdzić się w przekonaniu, że właśnie odprawę z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących 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.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści podanej w sentencji.