

## POSTANOWIENIE

Dnia 4 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski

w sprawie z powództwa W. L. i M. N.  
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K.  
o przywrócenie do służby, odszkodowanie, ewentualnie o ustalenie stosunku  
służby,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 4 kwietnia 2024 r.,  
2 skarg kasacyjnych: powodów i Izby Administracji Skarbowej w Kielcach  
od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach  
z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. akt V Pa 84/20,

- 1) odmawia przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania,**
- 2) znosi wzajemnie pomiędzy stronami koszty postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z 23 czerwca 2020 r., Sąd Rejonowy w Kielcach w pkt. I oddalił powództwa A. G., E. J., W. L. i M. N. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K. o przywrócenie do służby, odszkodowanie, ewentualnie o ustalenie stosunku służby, ewentualnie o ustalenie wynagrodzenia oraz w pkt. II nie obciążył powodów kosztami procesu.

Sąd Rejonowy podniósł, że po ostatecznym sprecyzowaniu roszczeń wszystkie trzy powódki zmierzały do osiągnięcia analogicznych celów procesowych w postaci uzyskania bądź to potwierdzenia istnienia zatrudnienia w ramach stosunku służby i odszkodowania za pozostawanie poza nią, bądź przynajmniej ustalenia wysokości wynagrodzenia za pracę na poziomie uposażenia przysługującego w ramach stosunku służbowego. Co do powoda W. L. to jego żądanie uległo ostatecznie modyfikacji głównie w ten sposób, że nie domagał się on już przywrócenia do służby, ale podnosił analogiczne jak powódki roszczenia pieniężne, ustalenia istnienia służby i ustalenia wynagrodzenia.

Powołując się na przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, Sąd Rejonowy wskazał, że stosunki służbowe powódek jakkolwiek już nie istnieją, to nie wygasły one, ale uległy przekształceniu w stosunki pracy. To samo dotyczyło powoda W. L. za okres do końca października 2019 roku, bo jak wynikało z oświadczeń procesowych od 1 listopada 2019 roku ponownie otrzymał on propozycję służby.

Zdaniem Sądu Rejonowego analiza przedmiotowych przepisów prowadzi do wniosku, że zarówno propozycja pracy, jak i propozycja zatrudnienia, mogła być złożona zarówno dotychczasowemu pracownikowi, jak i funkcjonariuszowi. Nie jest zaś tak, że funkcjonariusze mogli otrzymać tylko propozycje służby, a pracownicy tylko propozycje pracy. Ponadto na gruncie wskazanych regulacji prawnych, zdaniem Sądu Rejonowego, trudno negować możliwość zaniechania złożenia tych propozycji, co w konsekwencji doprowadziłoby do wygaśnięcia odpowiednio tego stosunku służby lub stosunku pracy. Z uwagi na swoistą konstrukcję prawną występującą w niniejszej sprawie przyjąć należy, że wszystkim powodom złożono oferty składające się na czynności prawne w postaci zawarcia z nimi umów o pracę, co zaś szczególnie istotne, oferty te same w sobie nie wywierały jeszcze daleko idących skutków prawnych, bo do zawarcia umów o pracę doprowadziły dopiero oświadczenia woli o ich przyjęciu bezspornie złożone przez każdą z powódek, jak również przez powoda. Dopiero składając takie oświadczenia woli ukształtowali oni odpowiednio swoje sytuacje prawne. Co prawda oświadczenie o przyjęciu oferty, tak jak każde inne oświadczenie woli musi być dla swej skuteczności złożone w

odpowiedni sposób i może być podważane z powołaniem się na wady określone w przepisach kodeksu cywilnego stosowanych odpowiednio poprzez art. 300 k.p., tym niemniej żadna z powódek, jak i powód, nie powoływali się na takie wady przy składaniu przedmiotowych oświadczeń woli o przyjęciu ofert nawiązania stosunków pracy w miejsce dotychczasowych stosunków służbowych. W każdym razie nie stanowi o wadliwości ich oświadczeń żaden przymus ekonomiczny, gdyż ustawa dawała im możliwość wyboru, a każda z obranych dróg obarczona była określonymi konsekwencjami prawnymi, o których powodowie zostali wyraźnie pouczeni. Oczywiście odmowa przyjęcia propozycji wiązała się z ryzykiem definitywnego przerwania ciągłości zatrudnienia w danej jednostce, ale jednocześnie w konsekwencji prowadziłoby to do wygaśnięcia stosunku służbowego z otwarciem drogi do postępowania sądowo - administracyjnego, albowiem wtedy musiałyby być wydana decyzja administracyjna. Przyjęcie oferty zatrudnienia oznaczało zaś wyrażenie zgody na zawiązanie określonego stosunku prawnego, to jest stosunku pracy w miejsce dotychczasowego stosunku służby z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, w tym także co do zmiany zakresu czynności i to zarówno tych faktycznie podejmowanych oraz tych potencjalnych, jak również, co ważne na gruncie niniejszej sprawy, co do zasad wynagradzania za wykonywane czynności.

Na skutek apelacji powódek i powoda Sąd Okręgowy w Kielcach wyrokiem z 31 stycznia 2022 r., w pkt. I zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i II w ten sposób, że:

- a) zasądził od pozwanej na rzecz A. G. kwotę 15.473,85 zł, tytułem odszkodowania,
- b) zasądził od pozwanej na rzecz M. N. kwotę 16.495,50 zł, tytułem odszkodowania,
- c) zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu za pierwszą instancję i w pkt. II oddalił apelacje powódek pozostałym zakresie a apelację powoda w całości oraz w pkt. III zniósł wzajemnie koszty procesu między stronami za drugą instancję.

Sąd Okręgowy podniósł, że apelacje powódek okazały się częściowo zasadne, zaś apelacja powoda okazała się bezzasadna.

Sąd drugiej instancji rozszerzył postępowanie dowodowe w celu ustalenia okoliczności przyczyn niezaproponowania powodom kontynuowania służby w Krajowej Administracji Skarbowej i zatrudnienia ich w oparciu o umowę o pracę i dopuścił dowód z przesłuchania świadków.

Sąd drugiej instancji uznając, że propozycje zatrudnienia pracowniczego powodów i ich przyjęcie skutkowało rozwiązaniem ich dotychczasowego stosunku służby propozycja zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby), jako skutkująca albo wygaśnięciem stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w. KAS) tak jak w sytuacji powodów albo- prowadząca do rozwiązania tego stosunku (art. 171 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) powinna - tak jak każde oświadczenie woli podmiotu zatrudniającego zmierzające do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego (choć także wtedy gdy zmierza do jego przekształcenia art. 42 k.p.) - zawierać przyczynę składanej propozycji, a jeśli dodatkowo tak jak w niniejszej sprawie - związane jest to z reorganizacją - wyjaśnić precyzyjnie, jakimi konkretnymi kryteriami podmiot ten się kierował nie zaliczając zatrudnionego (powodów) do osób, którym proponuje kontynuację stosunku służby. Jeśli podmiot zatrudniający kierował się - mającymi bardzo ogólny charakter - kryteriami ustawowymi wskazanymi w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS, to miał obowiązek nie tylko formalnie je przywołać, ale już w samej propozycji zatrudnienia pracowniczego skonkretyzować je odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza. Brak wskazania takich szczegółowych (w odniesieniu do konkretnej osoby) kryteriów propozycji zatrudnienia pracowniczego (skutkujących jednocześnie zawsze rozwiązaniem stosunku służby) narusza nie tylko przepisy Konstytucji (szczególnie jej art. 60), ale także zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (mającą zastosowanie także w stosunku służbowym) i nie może być konwalidowane poprzez ewentualne późniejsze przywoływanie (uszczegółowianie) i udowadnianie zastosowanych kryteriów na etapie postępowania sądowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy przepisy wprowadzające KAS jest bowiem mowa o kryteriach dotyczących kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej pracy lub służby i miejscu zamieszkania. Zauważenia przy tym wymaga, że kryterium zadań przeznaczonych do wykonywania przez

daną osobę to nie to samo, co ustawowe kryterium kwalifikacji. Poza tym w powołanym przepisie nie ma wymogu i zastrzeżenia co do podziału zadań na zadania przypisane wyłącznie pracownikom i takie których funkcjonariusze wykonywać nie mogą.

W ocenie Sądu drugiej instancji pozwana nie przedstawiła informacji o istotnym charakterze dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, w szczególności zupełnie pominięte zostały informacje w przedmiocie komisji weryfikacyjnej, jej członków oraz osób, które podejmowały ostateczne decyzje dotyczące kontynuowania służby lub przeniesienia do zatrudnienia w ramach umowy o pracę. Z powyższego wynika, iż w Izbie Administracji Skarbowej w K. przy przedstawianiu propozycji pracy bądź służby nie funkcjonowała komisja, która badała i właściwie oceniła zasadność przedstawienia propozycji pracy bądź służby z uwzględnieniem przesłanek ustawowych zawartych w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Powyższe z kolei daje uzasadnione podstawy do przyjęcia, iż przedstawienie propozycji pracy bądź służby nie odbywało się według przesłanek ustawowych (a więc: przebiegu dotychczasowej służby, kwalifikacji funkcjonariusza oraz miejsca zamieszkania), a oparte było wyłącznie na pozanormatywnych przesłankach, nieznanym powodowi, co z kolei prowadzi do oczywistego wniosku, iż działania Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. miały charakter arbitralny, sprzeczny z zasadą legalizmu, bowiem decyzje w przedmiocie przedstawienia propozycji służby nie były oparte na kryteriach ustawowych, a oparte były wyłącznie na arbitralnym działaniu Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K.

Zdaniem Sądu Okręgowego mimo, że w sytuacji powódek wygaśnięcie stosunku służby nie było należycie uzasadnione pod względem formalnym, to w świetle okoliczności związanych z przyjęciem zatrudnienia pracowniczego powódek i faktycznie wykonywanymi czynnościami o charakterze cywilnym u pozwanego, restytucja rozwiązanego stosunku służbowego nie jest obecnie realna. W tych okolicznościach, mając na względzie powyższe stanowisko, pierwotne żądanie przywrócenia powódek do służby jako funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na uprzednio zajmowane stanowisko wskutek zmiany okoliczności stanu faktycznego nie może podlegać uwzględnieniu.

Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego stwierdzone, wyżej przedstawione naruszenia procedowania przez pozwanego, powinny prowadzić do świadczeń odszkodowawczych na rzecz powódek. Sytuacja prawna powódek w niniejszej sprawie jest zbliżona najbardziej do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. W tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę, a zatem do zasądzenia odszkodowania należy stosować przepisy art. 45 w zw. z art. 47<sup>1</sup> k.p. Staż pracy powódek u pozwanego pracodawcy uzasadniał zastosowanie względem nich trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 36 § 1 pkt. 3 k.p.), co przesądza o zasądzeniu na rzecz każdej z powódek odszkodowania na podstawie art. 45 § 2 k.p. w wysokości odpowiadającej ich trzymiesięcznym uposażeniom.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargi kasacyjne zostały wniesione przez obie strony. Powodowie M. N. i W. L. zaskarżyli wyrok w całości i wniesli o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy. Ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy oceni, że w sprawie należy przeprowadzić postępowanie dowodowe w znacznej części, skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z powodów zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

W podstawach skargi kasacyjnej skarżący zarzucili:

- I. Naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:
  1. art. 78 u.s.c., art. 82 u.s.c., art. 87 u.s.c., art. 91 u.s.c., art. 96 u.s.c., art. 98 u.s.c., art. 101 u.s.c., art. 104 u.s.c., art. 105 u.s.c. art. 125 u.s.c. w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., art. 158 K.A.S. i art. 176 K.A.S.
  2. art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., art. 170 p.w.K.A.S. i art. 171 p.w.K.A.S.
  3. art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie Ustawy o K.A.S. 1 marca 2017 r.), art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S., art. 180 K.A.S.
  4. art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S.
  5. art. 184 K.A.S.

II. Naruszenie przepisów postępowania tj. art. 189 k.p.c., art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. i art. 365 § 1 k.p.c., oraz art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 15 § 1 pkt. 2 i pkt. 3 p.p.s.a.

Nadto skarżący wniesli, że w przypadku nie uwzględnienia zarzutu opisanego w pkt I ppkt 5, wyrokowi Sądu Okręgowego zarzucają naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 56 Kodeksu Pracy w zw. z art. 51 § 1 zd. 2 Kodeksu Pracy.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący podnieśli, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne, jak również zachodzi potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa przez Sąd Najwyższy, budzących poważne wątpliwości, a mianowicie:

a) czy przepis art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. który stanowi, że funkcjonariusze Służby Celnej stają się z mocy prawa (*ex lege*) z dniem 1 marca 2017 r. funkcjonariuszami nowej formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej, bez żadnej możliwości złożenia odwołania, bez prawa do odmowy wyrażenia zgody na przejście do nowej formacji mundurowej, z pozbawieniem praw nabytych w Służbie Celnej w tym prawa do odprawy, jest zgodny z brzmieniem art. 2, art. 7, art. 8, art. 32, art. 60 i art. 65 Konstytucji RP. Poza tym: Ustawa o Służbie Celnej, a także Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej, nie przewidują możliwości stania się z mocy prawa (*ex lege*) funkcjonariuszem innej formacji mundurowej.

b) czy przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. które zaledwie po trzech miesiącach od stania się z mocy prawa przez funkcjonariusza Służby Celnej, funkcjonariuszem nowej formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej (art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., w okresie od 1.03.2017 r. - do 1.06.2017 r.) wyposaża Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do niekontrolowanego zwalniania funkcjonariuszy ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy (czynności która powodowała odmienne skutki niż jej nazwa wskazuje), na podstawie nieostrych przesłanek, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP. Z drugiej strony czy użyte przez ustawodawcę w art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. znamię „odpowiednio”, oznacza, że Dyrektor IAS do dnia 31.05.2017 r. powinien przedłożyć odpowiednio funkcjonariuszom propozycję służby a pracownikom odpowiednio propozycję pracy.

c) jaki charakter prawny ma złożona przez Dyrektora IAS w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. tzw. propozycja pracy, czynność pozornie cywilno - prawna, która powoduje zwolnienie ze służby na gruncie prawa administracyjnego (zdaniem pełnomocnika powodów tzw. propozycja pracy jest *de facto* ukrytą i ułomną decyzją administracyjną o zwolnieniu ze służby), ponieważ wbrew ustaleniom Sądu Okręgowego w Kielcach to nie przyjęcie propozycji pracy powodowało przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienie ze służby i nawiązanie stosunku pracy), albowiem już od momentu złożenia tzw. propozycji pracy przez Dyrektora IAS, funkcjonariusz wiedział, że zostanie zwolniony ze służby, pozostały mu jedynie dwie możliwości: 1) przyjęcie propozycji i wtedy stosunek służby przekształcał się w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S.), lub: 2) nie przyjęcie propozycji pracy, wtedy stosunek służby wygasał dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.). Skoro funkcjonariusz nie miał żadnego wpływu na zwolnienie ze służby, ponieważ o tym zdecydowała czynność Dyrektora IAS w Kielcach — złożona do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycja pracy, to nie można twierdzić, że funkcjonariusz wyrażał zgodę na zwolnienie ze służby (w tej konwencji nie może być mowy o zgodnej woli stron zakończenia stosunku służby). Funkcjonariusz absolutnie nie godził się na zwolnienie ze służby. W realiach II etapu reformy, status funkcjonariusza można było utrzymać jedynie, w sytuacji złożenia funkcjonariuszowi propozycji służby i jej przyjęcia (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S. w zw. z art. 169 p.w.K.A.S.).

d) czy jest możliwe zwolnienie ze służby funkcjonariusza formacji mundurowej Państwa Polskiego - Służby Celno - Skarbowej przez złożenie tzw. propozycji pracy, bez żadnego uzasadnienia, i bez zapewniania ustawowej sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia Dyrektora IAS, ponieważ przepisy p.w.K.A.S. nie uregulowały możliwości złożenia odwołania na tzw. propozycję pracy do sądu (prawo do sądowej kontroli nieznanego wcześniej polskiemu prawu procesowi tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy - zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy dostrzegł dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w Uchwale z dnia 1 sierpnia 2019 r., I OPS 1/19. NSA odwołał się w tym zakresie bezpośrednio do przepisów art. 45 i art. 77 Konstytucji RP. Warto wyjaśnić, że



Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., pozostaje w opozycji do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r. (sygn. akt: II PSK 6/21). Sąd Najwyższy słusznie ocenił, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno - prawnym, zatem sprawy ze stosunku służby tylko warunkowo mogą być rozpoznawane przez Sąd Powszechny na podstawie art. 199<sup>1</sup> k.p.c. (jeśli uprzednio Sąd Administracyjny nie uznał się właściwy do rozpoznania sprawy i odrzucił skargę, co miało miejsce w przypadku powodów: A. J., M.N. i W. L.).

e) na mocy Uchwały z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że zwolnienie ze służby funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej jest możliwe bez konieczności wydania decyzji administracyjnej. Z tym, że NSA nie wskazał, w jakiej formie prawnej można zwolnić funkcjonariusza ze służby w Służbie Celno - Skarbowej, zwłaszcza, że art. 104 u.s.c. (obowiązujący do dnia 28 lutego 2017 r.) i odpowiednio art. 179 K.A.S. (obowiązujący od dnia 1 marca 2017 r.) zawierają ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić w formie decyzji administracyjnej funkcjonariusza formacji mundurowej ze służby m.in.: 1) orzeczenia trwałej niezdolności do służby, 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślne przestępstwo skarbowe, 3) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego, 4) nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii okresowej w służbie przygotowawczej, 5) odmowy złożenia ślubowania, 6) prawomocnego pozbawienia praw publicznych, 7) odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, 8) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, 9) nie zgłoszenia się do służby w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu oddelegowania. Z pełną odpowiedzialnością należy ocenić, że nie ma wśród nich: możliwości zwolnienia ze służby przez: złożenie tzw. propozycji pracy. Innymi słowy czy można zwolnić funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej ze służby, na gruncie art. 165 ust. 7 p.w. w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S. bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego fakt zwolnienia (o prawie do otrzymania świadectwa służby przez zastosowanie per analogiam art. 188 K.A.S. orzekł dopiero Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt: III PZP 7/19), bez żadnego uzasadnienia, i bez wypłaty odprawy w trybie art. 163 ust. 4 u.s.c. ew. w trybie

art. 250 ust. 4 K.A.S. (przy założeniu że art. 174 ust. 12 K.A.S. eliminujący prawo do odprawy wszedł w życie dopiero 1 stycznia 2018 r., 7 miesięcy od zwolnienia ze służby w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy). Nadmieniam, że sprawa o odprawę dla funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej (przeniesionego uprzednio *ex lege* na mocy art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., z dniem 1 marca 2017 r. ze Służby Celnej, a następnie zwolnionego ze służby po 3 miesiącach, z dniem 31 maja 2017 r., w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. przez złożenie tzw. propozycji pracy), zawisła przed Sądem Najwyższym, pod sygn. akt: I PSKP 64/21. Sprawa zostanie rozpoznana przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym dnia 27 kwietnia 2022 r.

f) w Uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: 1 OPS 1/19) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przyjęcie tzw. propozycji pracy na podstawie art. 165 ust. 7 w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S. nie zamyka zwolnionemu ze służby funkcjonariuszowi dochodzenia roszczenia ze stosunku służby (w oparciu o art. 277 K.A.S.) w tym przywrócenia do służby (takiego prawa nie zakwestionował także Sąd Najwyższy na gruncie postanowienia z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt: II PSK 6/21), jednakże NSA nie wskazał właściwej podstawy prawnej na podstawie której funkcjonariusz powinien być przywrócony do służby: 1) czy przez zastosowanie *per analogiam* art. 184 K.A.S. (tak: m.in. Sąd Rejonowy w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w prawomocnych wyrokach z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt: IV P 105/19, i z dnia 13 grudnia 2020 r., sygn. akt: IV P 113/19, Sąd Okręgowy w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 15 listopada 2021 r., sygn. akt: IV Pa 71/21), Sąd Okręgowy w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21) czy też przez zastosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, art. 56 k.p. i następne (tak: m.in. Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy w wyroku w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19),

g) czy w świetle przepisów Konstytucji RP, Ustawy o Służbie Celnej i Ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, zgodne z prawem jest zwolnienie funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej na podstawie złożenia tzw. propozycji pracy - art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., przy czym propozycja pracy składana jest na podstawie nieostrych i trudno weryfikowalnych przesłanek ustawowych, bez

zapewnienia sądowej kontroli tego procesu, bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby, bez wydania świadectwa służby (prawo do otrzymania świadectwa służby uznał dopiero Sąd Najwyższy we wspomnianej Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt: III PZP 7/19), i bez otrzymania stosownej odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby spowodowanego zniesieniem lub reorganizacją jednostki (o odprawie wyraźnie stanowi art. 163 ust. 4 u.s.c. ew. po dniu 1 marca 2017 r. - art. 250 ust. 4 K.A.S.),

h) czy na gruncie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. Dyrektor IAS w Kielcach składając funkcjonariuszowi formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej propozycję pracy a nie służby był zobligowany jedynie do oceny ostatniego przed ucywilnieniem miejsca pełnienia służby (i jeśli dana komórka w której pełnił służbę po reformie znalazła się w strukturze cywilnej np. Urzędu Skarbowego to wtedy otrzymywał propozycję pracy - taka była praktyka stosowana na terenie kraju oznaczonego przepisu przez Dyrektorów IAS w tym Dyrektora IAS w K.) czy też prawidłowo rozumiany przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. obligował Dyrektora IAS w K. (ale także wszystkich innych Dyrektorów IAS na terenie kraju) do przeprowadzenia wnikliwej i wszechstronnej oceny: posiadanych kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej służby i miejsca zamieszkania funkcjonariusza, i dopiero na podstawie dokonanej analizy ww. przesłanek złożenia propozycji służby lub pracy funkcjonariuszowi (z jednoczesnym wyjaśnieniem w formie pisemnej dlaczego funkcjonariusz którego zwolniono ze służby przez złożenie propozycji pracy okazał się tym gorszym od swoich koleżanek i kolegów którzy propozycję służby otrzymali). W tej kwestii, kluczowa jest odpowiedź na pytanie w jaki sposób Dyrektor IAS powinien zastosować w stosunku do każdego funkcjonariusza przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., aby spełniał on standardy zgodności z Konstytucją RP. opisane choćby w art. 32 i art. 60 Konstytucji RP. Nadmieniam, że w zbliżonej pod względem prawnym i faktycznym sprawie: Sąd Najwyższy w dniu 2 grudnia 2021 r. (sygn. akt: I PSK 172/21) przyjął do rozpoznania skargę kasacyjną, wywiedzioną od prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 października 2020 r. (sygn. akt: V P 124/19) Sprawa została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt: I PSKP 94/21 i oczekuje na rozpoznanie.

i) co prawda Naczelny Sąd Administracyjny w Uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) ocenił, że dopuszczalne jest zwolnienie funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej ze służby bez konieczności wydania decyzji administracyjnej. Jednakże na podstawie wyroku w dniu 7 listopada 2019 r. (sygn. akt: 1 OSK 1006/18) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej można zwolnić tylko na podstawie decyzji administracyjnej, w oparciu o klarownie określone przesłanki ustawowe. W konsekwencji, czy można przyjąć, że funkcjonariusze Służby Celno - Skarbowej (w tym powodowie) którzy nigdy nie otrzymali decyzji administracyjnej o zwolnieniu ze służby ani żadnego innego aktu administracyjnego - potwierdzającego zwolnienie ze służby, i pozostali w strukturach IAS, wykonując podobne lub nawet tożsame obowiązki, mogą formułować żądanie ustalenia istnienia stosunku służby (taką koncepcję zaprezentował: 1) Sąd Rejonowy w Bielsku Białej V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie wyroku z dnia 29 marca 2021 r., sygn. akt: V P 115/19 (Oznaczony wyrok jest prawomocny, ponieważ Sąd Okręgowy w Bielsku Białej VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia 24 czerwca 2021 r. sygn. akt: VI Pa 28/21) oddalił apelację IAS w Katowicach, oraz 2) Sąd Rejonowy w Tarnowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie wyroku z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt: IV P 270/19, (wyrok nieprawomocny).

j) czy funkcjonariusz zwolniony ze służby w dniu 31 maja 2017 r. przez Dyrektora IAS w formie złożenia tzw. propozycji pracy bez uzasadnienia (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S.), który na etapie procesu sądowego o przywrócenie do służby, ponownie wstąpił do Służby Celno - Skarbowej dnia 1 listopada 2019 r. w oparciu o art. 150 K.A.S., nie może już żądać udzielenia sądowej ochrony prawnej dla okresu pozostawania poza służbą (w przypadku W. L. dotyczy to okresu od 1.06.2017 r. - 31.10.2019 r.) czy też funkcjonariuszowi nadal przysługują odpowiednie roszczenia: 1) bądź żądanie przywrócenia do służby przy zastosowaniu art. 184 K.A.S. *per analogiam*, 2) bądź żądanie ustalenia istnienia stosunku służby w okresie 1.06.2017 r. - 31.10.2019 r. przy zastosowaniu art. 189 k.p.c. i założeniu, że powód w zestawieniu czasowym: funkcjonariusz-pracownik - funkcjonariusz wykonywał identyczne zadania.

Zwracam uwagę, że złożenie tzw. propozycji wstąpienia do służby w trybie art. 150 K.A.S. ma skutek tylko na przyszłość i nie sanuje bezprawnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby w dniu 31 maja 2017 r. Nadmieniam, że w przypadku ponownego przyjęcia do służby na podstawie art. 150 K.A.S., okres blisko 2 lat i 5 miesięcy poza służbą (od 1 czerwca 2017 r. — tj. od czasu niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby - do 31 października 2019 r. - tj. dnia poprzedzającego dzień ponownego przyjęcia do służby) nie korzysta z ochrony prawnej opisanej w art. 184 ust. 4 K.A.S. (okres pozostawania poza służbą, zastrzeżeniem ust. 5, wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi) oraz odpowiednio w art. 51 § 1 zd. 2 k.p. w zw. z art. 56 k.p. (okres pozostawania bez pracy, za który nie przyznano wynagrodzenia, nie uważa się za przerwę w zatrudnieniu, pociągającą za sobą utratę uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego zatrudnienia). Pełnomocnik skarżącego przywołuje alternatywnie przepisy: Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i Przepisy Kodeksu Pracy, albowiem do decyzji Sądu Najwyższego będzie zależało czy funkcjonariusz Służby Celno - Skarbowej zwolniony ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy, może zostać przywrócony do służby na mocy orzeczenia Sądu, przy zastosowaniu: art. 184 K.A.S. *per analogiam* (restytucja stosunku administracyjno - prawnego), czy też przy zastosowaniu Kodeksu Pracy (przyjmując za Sądem Rejonowym w Szczecinie, pewną fikcję - że stosunek służby jest szczególnym stosunkiem pracy z mianowania).

Pozwana zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego w części obejmującej jego pkt. 1 a) i pkt. I b). Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części obejmującej jego pkt I a) i pkt I b) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi w innym składzie przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego. Ewentualnie, w przypadku zaistnienia podstaw, na podstawie przepisu art. 398<sup>16</sup> k.p.c. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części obejmującej jego pkt I a) i pkt I b) i oddalenie powództwa w tym zakresie oraz zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów procesu za wszystkie instancje według norm przepisanych.

W podstawach skargi kasacyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., przepisy

wprowadzające ustawę o krajowej Administracji Skarbowej. Dalej skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów postępowania tj. art. 382 k.p.c., art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt. 1 k.p.c., w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. Skarżąca zarzuciła również naruszenie art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 165 ust. 7 pkKAS.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca powołała się na potrzebę wykładni przepisu art. 165 ust. 7 pw KAS. W ocenie pozwanej istnieje potrzeba wykładni wskazanego powyżej przepisu budzącego poważne wątpliwości. Dodatkowo wykładnia ta wywołuje istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, czego przykładem są orzeczenia: Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV P 113/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi z 1 grudnia 2020 r. sygn. akt X P 1102/19 (orzeczenie nieprawomocne), Sądu Rejonowego Szczecin - Centrum w Szczecinie z 4 sierpnia 2020 r. sygn. akt IX P 352/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego w Białej Podlaskie z 19 grudnia 2019 r. sygn. akt IV P 100/19 (orzeczenie prawomocne). Sądu Rejonowego w Kielcach z 23 czerwca 2020 r. sygn. akt IV P 102/19 (orzeczenie nieprawomocne), Sądu Rejonowego w Kielcach z 16 lipca 2020 r., sygn. akt IV P 208/19 (orzeczenie prawomocne). Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z 29 listopada 2019 r., sygn. akt VII P 327/19 (orzeczenie prawomocne). Sądu Rejonowego dla Krakowa - Nowej Huty w Krakowie z 3 czerwca 2019 r., sygn. akt IV P 1045/17 (wyrok prawomocny). Jednocześnie zachodzą okoliczności uzasadniające przyjęcie niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż jest ona w sposób oczywisty uzasadniona. Jednocześnie zachodzą okoliczności uzasadniające przyjęcie niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż jest ona w sposób oczywisty uzasadniona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne obu stron postępowania nie kwalifikują się do przyjęcia ich do merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie (1) występuje istotne zagadnienie prawne, (2) istnieje

potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, (3) zachodzi nieważność postępowania lub (4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W związku z tym wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Wniesione w niniejszej sprawie skargi kasacyjne zawierają wnioski o przyjęcie ich do rozpoznania uzasadnione przez powodów ten sposób, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) oraz potrzeba dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Zaś w przypadku skargi kasacyjnej pozwanej także występuje potrzeba dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie oraz skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c.).

W ocenie Sądu Najwyższego nie można jednak uznać, że skarżący wykazali istnienie przesłanek przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c.

Wymaga przypomnienia, że istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotychczas w orzecznictwie, którego wyjaśnienie może przyczynić się do rozwoju prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczące przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne polega na sformułowaniu samego zagadnienia wraz ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, na tle którego to zagadnienie występuje oraz wskazaniu argumentów prawnych, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, w tym także na sformułowaniu własnego stanowiska przez skarżącego. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z

9 maja 2006 r., V CSK 75/06, LEX nr 1102817). Analogicznie należy traktować wymogi konstrukcyjne samego zagadnienia prawnego, formułowanego w ramach przesłanki z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. oraz jego związek ze sprawą i skargą kasacyjną, która miałaby zostać rozpoznana przez Sąd Najwyższy. Zagadnienie prawne powinno, przede wszystkim, być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), a jednocześnie być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179) i pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, co oznacza, że sformułowane zagadnienie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07, LEX nr 864002; z 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07, LEX nr 560504), a w końcu, dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (poważne) wątpliwości.

Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398<sup>9</sup> § 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. Wątpliwości te i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; czy z 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 424365 i 1652383). Konieczne jest 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 orzecznictwie 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; z 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07; z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, niepubl.; z 8 lipca 2009 r., I CSK 11/09, niepubl.; z 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, LEX nr 2054493). Ponadto, ze względu na publicznoprawne funkcje skargi kasacyjnej, skarżący powinien wykazać celowość dokonania wykładni konkretnego przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12, LEX nr 1238124).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto także, że przesłanka oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c.) spełniona jest wówczas, gdy zachodzi niewątpliwa, widoczna na pierwszy rzut oka, tj. bez konieczności głębszej analizy, sprzeczność orzeczenia z przepisami prawa nie podlegającymi różnej wykładni (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; z dnia 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004 nr 3, poz. 49). Musi być zatem oczywiste, że ma miejsce kwalifikowana postać naruszenia prawa, zauważalna *prima facie* przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, która przesądza o wadliwości zaskarżonego orzeczenia w stopniu nakazującym uwzględnienie skargi (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 24 lutego 2012 r., II CSK 225/11, niepubl.; z 23 listopada 2011 r., III PK 44/11, niepubl.). Powołanie się na przesłankę zawartą w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje przy tym skarżącego do przedstawienia wyводу prawnego, uzasadniającego jego pogląd, że skarga jest oczywiście uzasadniona, przy czym, o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego

polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

Jeśli chodzi o kwestie przedstawione we wnioskach o przyjęcie skarg kasacyjnych obu stron do rozpoznania to identyczne skargi były już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który odmówił ich przyjęcia (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 września 2023 r., I PSK 76/22, niepubl.). Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie podzielił rozstrzygnięcie i ocenę prawną dokonaną we wskazanej sprawie.

W odniesieniu do skargi kasacyjnej powodów należy wskazać, że zarówno zagadnienia prawne, jak i podniesiona potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa nie mogły uzasadnić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i to z kilku powodów. Po pierwsze, należy zauważyć, że część ze sformułowanych zagadnień prawnych, to w istocie wnioski o dokonanie oceny konstytucyjności wskazanych przepisów prawa, w dodatku miałyby to być abstrakcyjna kontrola konstytucyjności wymienionych przepisów, co nie jest zadaniem Sądu Najwyższego. Po drugie, zagadnienia prawne i wątpliwości interpretacyjne podniesione przez obie strony zostały już rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zwrócić tu uwagę należy szczególnie na wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I PSKP 94/21 (niepubl.), w którym Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ustawa o KAS (ani p.w. KAS) nie przewidywała wprost roszczenia o przywrócenie do służby, chociaż takim terminem posługuje się art. 185 i 186 KAS. Ostatnie dwa przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znaleźli się powodowie, niemniej stanowią punkt wyjścia do stwierdzenia, że reaktywacja stosunku służbowego jest możliwa w ściśle określonych przypadkach. O ile katalog zdarzeń wymienionych w art. 185 i 186 KAS jest zamknięty, o tyle nie oznacza to, że w innych wypadkach takiego roszczenia nie można wyinterpretować z analizy całokształtu norm, w tym także prokonstytucyjnej wykładni prawa, zwłaszcza gdy sąd stwierdzi kardynalne wady w ustawowej procedurze prowadzącej *de facto* do zakończenia stosunku służbowego i powstania w jego miejsce stosunku pracy. Takie stanowisko prezentuje również Sąd Najwyższy, twierdząc, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia w myśl ustawy wprowadzającej ustawę

o KAS), jednocześnie przyjmują, że ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni (na przykład odnowienie 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 w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, LEX nr 2780761). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767) podkreślono, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i uznaniu, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. W konsekwencji zakończenie stosunku służbowego otwiera drogę do uznania żądania funkcjonariusza o przywrócenie do służby.

Przed wszystkim należy zauważyć, że w wyniku tej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawy prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień traci swój status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następuje z mocy prawa. W rzeczywistości jest uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (w sprawie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K.). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową kłóci się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji obowiązują nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor (w:) Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan,

Warszawa 2016). Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 p.w. KAS, wskazując jednoznacznie, że wówczas uwzględnia się: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania funkcjonariusza. W ten sposób rysuje się pełna norma, która z jednej strony pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek.

Poszukując podobieństw (reguła *a simili*), sytuacja w analizowanym wypadku przypomina obowiązki pracodawcy związane ze zwolnieniami grupowymi, to znaczy jest więcej pracowników niż miejsc pracy i wówczas pracodawca ma obowiązek przyjąć kryteria, według których dokona doboru do zwolnień. Nie inaczej było w sprawie. Pozwany, dokonując wyboru funkcjonariuszy, którym zaproponował nowe warunki pracy, powinien wskazać, że pozostawił w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania jednostki organizacyjnej, w której zatrudniony był powód. Okoliczności te i wskazane stanowisko powinny zostać wzięte pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Ze stanowiska pozwanego nie wynika, by te aspekty były analizowane podczas składania pisemnych propozycji w 2017 r. Wymienione w art. 165 ust. 7 p.w.KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonana selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominiecie powyższych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę.

Roszczenia powodów nie może zniweczyć przyjęcie propozycji pracowniczej podstawy świadczenia pracy w 2017 r. Nie chodzi tu tylko o zastrzeżenia, jakie powodowie złożyli, akceptując ofertę Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. O ile nieprzyjęcie przez oświadczenie takiej oferty w postaci nowych warunków pracy i płacy na „ucywilnionym” stanowisku jest swobodnym wyborem pracownika, o tyle w

kontekście służby, ta sama oferta odnosi taki skutek, że niepodpisanie jej prowadzi do zwolnienia ze służby. Złożona oferta nie jest przede wszystkim uznawana - co istotne - za decyzję administracyjną, od której można byłoby się odwołać, jak również nie ma wskazanych przesłanek stanowiących podstawę wyboru konkretnego funkcjonariusza do zakończenia stosunku służby. W takim razie do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, w myśl art. 171 ust. 1 p.w. KAS, wystarczające jest pisemne złożenie propozycji dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą następnie funkcjonariusz przyjmuje albo odmawia (art. 170 ust. 2 p.w. KAS). Jednakże przyjęcie takiej propozycji nie tamuje drogi do uruchomienia postępowania sprawdzającego.

Zmieniając optykę, widoczne staje się, że brak propozycji kontynuowania stosunku służby przy jednoczesnym ukryciu motywów nieprzedstawienia propozycji jest w odniesieniu do funkcjonariuszy zaprzeczeniem jednomyślnego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o szczególnej trwałości stosunku służbowego, której wyrazem jest dopuszczalność zwolnienia ze służby wyłącznie po zaistnieniu konkretnych ustawowych przesłanek i wykazaniu ich spełniania w procedurze zapewniającej funkcjonariuszowi obronę i prawo do odwołania się oraz zaskarżenia do sądu administracyjnego ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby (zob. T. Kuczyński (w:) *Stosunek służbowy, System Prawa Administracyjnego*, Tom 11, pod red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 11).

Mechanizm wynikający z art. 171 ust. 1 p.w. KAS zbliżony jest natomiast do znanej prawu pracy instytucji wypowiedzenia zmieniającego, tyle że na gruncie k.p. nie jest dopuszczalna zmiana podstawy zatrudnienia, gdyż art. 42 § 2 k.p. nie obejmuje takiej konwersji. W judykaturze podkreśla się, że nie można za pośrednictwem wypowiedzenia zmieniającego dokonać zmiany warunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 5; z 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPiUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego „zmiany” umowy

bezterminowej na umowę terminową (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 169).

Ponadto, w kontekście skargi kasacyjnej powodów, należy zauważyć, że rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji generalnie jest zgodne ze wskazanym powyżej stanowiskiem Sądu Najwyższego, w istocie zmierzają oni jedynie do uzyskania przywrócenia do służby zamiast zasądzonego odszkodowania, zatem przedstawione wątpliwości interpretacyjne nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem Sąd Okręgowy zasadniczo podzielił stanowisko strony powodowej, uznając jedynie, że właściwym z alternatywnie przysługujących im roszczeń będzie roszczenie o odszkodowanie.

W odniesieniu natomiast do podnoszonej przez stronę pozwaną oczywistej zasadności skargi kasacyjnej należało ocenić, że strona pozwana nie wykazała, aby Sąd drugiej instancji pominął jakąkolwiek część materiału dowodowego. Sąd Okręgowy nie musiał analizować odrębnie każdego elementu składającego się na materiał dowodowy w niniejszej sprawie. Faktem było, że to na pozwanym ciążył obowiązek wskazania kryteriów, którymi kierował się podejmując decyzję o zaproponowaniu powodom zatrudnienia pracowniczego zamiast stosunku służbowego, nie było natomiast rolą sądu poszukiwanie tych kryteriów w materiale dowodowym zebranym w sprawie.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., odmówił przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania.

[SOP]

[ms]