



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa M. Z. i J. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w S.
o odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 stycznia 2025 r.,
skargi kasacyjnej powódek od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie
z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt VI Pa 68/21,

I. uchyla zaskarżony wyrok i oddala apelację,

**II. zasądza od pozwanego na rzecz powódek kwoty po: 2700
(dwa tysiące siedemset) zł tytułem kosztów pełnomocnika
powódek w postępowaniu apelacyjnym oraz po 1800 (tysiąc
osiemset) zł tytułem zwrotu kosztów pełnomocnika powódek
w postępowaniu kasacyjnym; z odsetkami ustawowymi
wynikającymi z art. 98 § 1¹ k.p.c.**

Halina Kiriło Krzysztof Staryk Romualda Spyt

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt IX P 361/20, Sąd Rejonowy Szczecin - Centrum w Szczecinie zasądził od strony pozwanej – Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w S. na rzecz powódki M. Z. 27.719,22 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 2 czerwca 2017 r. (punkt I sentencji), zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki J. K. 29.510,88 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 2 czerwca 2017 r. (punkt II sentencji).

W wyroku z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt VI Pa 68/21, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie zmienił zaskarżony apelacją strony pozwanej wyrok Sądu Rejonowego w Szczecinie z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt IX P 361/20, w punkcie I. i II. w ten sposób, że oddalił powództwa M. Z. i J. K. o odprawy.

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własne ustalenia podstawy faktycznej wyroku Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którymi M. Z. była zatrudniona w Urzędzie Celnym w S. od 12 listopada 1992 r. najpierw w oparciu o umowę o pracę na okres próbny, później na czas określony do 11 listopada 1995 r., a następnie na czas nieokreślony jako kontroler celny. Z dniem 15 czerwca 2000 r. powódka przez akt mianowania uzyskała status funkcjonariusza służby celnej. Służbę pełniła najpierw w Urzędzie Celnym w S., a potem w Izbie Celnej w S.. J. K. była zatrudniona w Urzędzie Celnym w S. od 1 września 1991 r. do 31 sierpnia 1994 r. najpierw w oparciu o umowy o pracę na czas określony, a potem na podstawie mianowania jako kontroler celny. Z dniem 1 lipca 2000 r. powódka przez akt mianowania uzyskała status funkcjonariusza służby celnej. Służbę pełniła najpierw w Urzędzie Celnym w S., a potem Izbie Celnej w S.. Od 1 marca 2017 r. powódki stały się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej również jako: „p.w. KAS”). W dniu 17 maja 2017 r. powódki otrzymały na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycje określające warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej od 1 czerwca 2017 r. na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. M. Z. zaproponowano stanowisko eksperta skarbowego, a J. K.

kontrolera skarbowego. Powódki propozycje przyjęły. Wysokość jednomiesięcznego uposażenia powódek liczonego jak ekwiwalent za urlop wynosiła na ostatni dzień służby tj. na 31 maja 2017 r.: - w przypadku M. Z. 5.543,85 zł, - w przypadku J. K. 4.918,48 zł.

Sąd Okręgowy nie podzielił dokonanej przez Sąd pierwszej instancji interpretacji przepisów prawa materialnego, uznając za uzasadniony zarzut apelacji dotyczący naruszenia przepisów art. 170 ust. 1 w zw. z art. 170 ust. 4 p.w. KAS oraz art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej również jako: „ustawa o KAS”).

Według Sądu drugiej instancji sytuacji prawnej powódek nie regulują przepisy art. 170 ust. 1 w zw. z art. 170 ust. 3 i 4 p.w. KAS. Powódki były funkcjonariuszkami celnymi pełniącym służbę ostatnio w Izbie Celnej w S.. Od 1 marca 2017 r. pełniły służbę w Izbie Administracji Skarbowej w S. jako funkcjonariuszki służby celno-skarbowej. W dniu 17 maja 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w S. przedstawił każdej z powódek propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w S. na podstawie art. 170 ust. 2 p.w. KAS. Powódki w określonym terminie wyraziły zgodę na zaproponowane warunki zatrudnienia, stając się od dnia 1 czerwca 2017 r. pracownikami cywilnymi Izby Administracji Skarbowej w S.. W takiej sytuacji nie ma do nich zastosowania przepis art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w. KAS. Ten bowiem dotyczy wyłącznie tych funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia oraz tych, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Tylko taki sposób wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza zgodnie z art. 170 ust. 3 p.w. KAS traktuje się jak zwolnienie ze służby, które zgodnie z art. 170 ust. 4 tej ustawy daje prawo do odprawy w związku z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku służby. Sytuacji prawnej powódek nie reguluje też art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Dotyczy on bowiem funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją nowoutworzonych jednostek organizacyjnych KAS, a nie funkcjonariuszy, których stosunki służbowe wygasły lub uległy przekształceniu na podstawie art. 170 p.w. KAS. Sąd drugiej instancji powołał stanowisko Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, wskazał, że

przepis art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej daje możliwość uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Nie może mieć on jednak zastosowania do osoby, która nie stała się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymała jedynie propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą przyjęła. Funkcjonariusz dawnej służby celnej (celno-skarbowej), którego stosunek służbowy wygaśł nie może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969), gdyż ta odprawa przysługuje pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygaśł na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS. Ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje, decydując się na kontynuowanie zatrudnienia, lecz już nie w ramach służby, ale na podstawie stosunku pracy. Chociaż w tym przypadku mamy do czynienia z wygaśnięciem stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), to nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej.

W ocenie Sądu Okręgowego powódki nie spełniły warunków do uzyskania odprawy, albowiem ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawa do odprawy pieniężnej w przypadku ustania stosunku służbowego i dalszej kontynuacji zatrudnienia w związku z przyjęciem przez powódki propozycji pracy na podstawie umowy o pracę. Z uwagi na brak podstawy materialnej do przyznania powódkom odpraw w sytuacji ustania stosunku służbowego i przyjęcia przez nie propozycji zawarcia umowy o pracę, ich powództwa podlegają oddaleniu. Brak regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej funkcjonariuszowi służby celnej, któremu stosunek służby wygaśł, ale przyjął on propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę nie wynika z luki prawnej, ale z przekonania, że sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest lepsza niż w przypadku nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia, bo może

nadal kontynuować zatrudnienie, a tym samym nie jest on narażony na skutki socjalne utraty pracy.

Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę na to, że celem odprawy jest przede wszystkim niwelowanie skutków socjalnych utraty zatrudnienia w sytuacji, w której były pracownik mógłby zostać bez środków do życia. Ta sytuacja nie ma miejsca w stosunku do powódek, które kontynuują zatrudnienia, a więc nie pozostają bez środków do życia. Ich sytuacja jest diametralnie inna od tych funkcjonariuszy, którym stosunek służbowy (stosunek pracy) wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Przyznanie powódkom odpraw pomimo, że dalej kontynuują zatrudnienie stawiałoby je w zdecydowanie lepszej sytuacji od tych funkcjonariuszy, którym stosunek służbowy wygasł, albowiem ci ostatni mogą liczyć wyłącznie na odprawę. W sytuacji powódek nie doszło do definitywnego zakończenia zatrudnienia i potencjalnego pozbawienia środków utrzymania. Przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy, czy nawet ustanie stosunku służbowego połączone z natychmiastowym przejściem w stosunek pracy, nie uprawnia do odprawy, ponieważ nastąpiło w ramach jednego, trwającego dalej zatrudnienia.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego powódki zaskarżyły skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) – zarzucono naruszenie następujących przepisów prawa materialnego: art. 171 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 oraz ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w zw. z art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej przez ich błędną wykładnię prowadzącą do uznania, iż przepisy ustawy wprowadzającej nie przewidują odprawy w sytuacji faktycznej powódek, wobec przyjęcia przez nie propozycji zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę, co miałoby skutkować samoistnym „przekształceniem” stosunku służby w stosunek pracy przy jednoczesnym pominięciu konieczności wypłaty odpraw powódkom jako funkcjonariuszom zwolnionym ze służby i dokonania jedynie wykładni językowej wskazanych przepisów prawa, w oderwaniu od innych zasad wykładni, podczas gdy przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej i systemowej zasadne jest przyjęcie, iż powódki utraciły status funkcjonariuszy wskutek zwolnienia ich ze służby i jest to okres zamknięty, wobec przyjęcia przez nie propozycji w przedmiocie zatrudnienia ich jako pracowników korpusu cywilnego, co w

konsekwencji spowodowało, iż wypłata odprawy z tytułu zakończenia służby stała się należąca, a to z uwagi na powstanie negatywnych konsekwencji dla powódek w postaci utraty statusu funkcjonariusza, przy czym decyzja ta nie była podjęta w sposób swobodny, albowiem odmowa przyjęcia otrzymanej propozycji skutkowałaby utratą stałego zatrudnienia, a tym samym źródła utrzymania, co stanowi, iż przedmiotowa propozycja zatrudnienia jedynie pozornie pozostawiała powódkom możliwość wyboru co do jej akceptacji bądź odrzucenia, albowiem nieprzyjęcie warunków zaproponowanych powódkom pociągało za sobą jednoznacznie negatywne dla nich następstwa, a wobec kompensacyjnego charakteru przedmiotowej odprawy, która ma stanowić wyrównywanie niekorzystnych konsekwencji wynikających z zakończenia pełnienia służby, w tym m.in. braku możliwości noszenia munduru, niemożności nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom, pozbawienia stopni oficerskich nadanych dożywotnio, dostępu do ścieżki awansowej dla funkcjonariuszy KAS, szczególnej ochrony prawnej, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, płatnego urlopu zdrowotnego, wyróżnień, dodatków do uposażenia, nagród i innych uprawnień związanych ze stosunkiem służby, to prawidłowe rozumowanie winno doprowadzić do wniosku, iż powyżej wskazane odprawy są powódkom należne i powinny być na ich rzecz zasądzone; wykładnia dokonana przez Sąd Okręgowy w Szczecinie nie uwzględnia tak rozumianej odprawy dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, co doprowadziło ten Sąd do błędnego wniosku o braku podstaw do zasądzenia na rzecz powódek odprawy; wykładnia ta pomija, oprócz kompensacyjnej funkcji odprawy, fakt, iż powódki nabyły prawo do odprawy już niejako z chwilą otrzymania aktu mianowania i złożenia przez nie przyrzeczenia przed przystąpieniem do pełnienia służby, a więc w myśl zasady ochrony praw nabytych, która wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, doszło do naruszenia tej zasady wobec niedopuszczalnego wkroczenia przez ustawodawcę w sferę konstytucyjnie chronionych praw jednostki. Skarżące na wypadek uznania, że przywołana podstawa prawna (ustawa p.w. KAS) nie ma zastosowania do żądania procesowego powódek o wypłatę odprawy, zarzuciły naruszenie art. 250 ust. 4 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, która to podstawa prawna stanowi alternatywne normatywne oparcie dla zasadności powództwa w niniejszej sprawie,

które to naruszenie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nastąpiło przez błędną wykładnię, iż przepis ten nie ma w ogóle zastosowania do sytuacji powódek, co skutkowało niezastosowaniem tego przepisu prawa, a w konsekwencji zmianą wyroku Sądu I instancji przez oddalenie powództwa o wypłatę odprawy, wobec dokonania jedynie wykładni językowej wskazanego przepisu prawa, w oderwaniu od innych zasad wykładni, podczas gdy przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej i systemowej zasadne jest przyjęcie, iż powódki od 01.03.2017 r. stały się funkcjonariuszami w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, wobec zachowania przez nie ciągłości służby po reorganizacji, która skutkowała powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej i pozostały nimi do 31.05.2017 r., kiedy to utraciły status funkcjonariuszy wskutek zwolnienia ich ze służby i jest to okres zamknięty, a co nastąpiło wobec przyjęcia przez nie propozycji w przedmiocie zatrudnienia ich jako pracowników korpusu cywilnego; ich stosunek służby wygasł wobec ich zwolnienia, przy czym zmiana formy zatrudnienia nie wynikała z woli powódek, a ze zmian dokonanych w strukturach zatrudnienia związanych z ww. reorganizacją Krajowej Administracji Skarbowej, a skoro powyższe przekształcenie stosunku administracyjnego w stosunek cywilny wynikający z prawa pracy jest równoznaczne z zakończeniem służby, to właśnie reorganizacja stanowiła podstawę do wypłaty powódkom odprawy na podstawie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, przy czym luka prawna w zakresie braku jednoznacznego przepisu odnoszącego się wprost do wypłaty odprawy funkcjonariuszom, którzy przyjęli propozycję zatrudnienia została dostrzeżona przez ustawodawcę w późniejszym czasie i dlatego w dniu 01.01.2018 r. weszły w życie ust. 10-12 do art. 174 ustawy o KAS (wyłączające możliwość uzyskania odprawy w sytuacji zakończenia pełnienia służby i rozpoczęcia pełnienia pracy), przy czym powódki zakończyły pełnić służbę w dniu 31.05.2017 r., a w konsekwencji uznać należy, iż przepis art. 174 ust. 10-12 ustawy o KAS nie ma zastosowania do powódek, a wypłata odprawy z tytułu zakończenia służby stała się należna z uwagi na powstanie negatywnych konsekwencji dla powódek w postaci utraty statusu funkcjonariusza, przy czym decyzja ta nie była podjęta w sposób swobodny albowiem odmowa przyjęcia otrzymanej propozycji skutkowałaby utratą stałego zatrudnienia, a tym samym źródła utrzymania, co stanowi, iż przedmiotowa propozycja zatrudnienia jedynie pozornie pozostawiała powódkom możliwość wyboru co do jej akceptacji

bądź odrzucenia, albowiem nieprzyjęcie warunków zaproponowanych powódcom pociągało za sobą jednoznacznie negatywne dla nich następstwa, a wobec kompensacyjnego charakteru przedmiotowej odprawy, która ma stanowić wyrównywanie niekorzystnych konsekwencji wynikających z zakończenia pełnienia służby, w tym m.in. braku możliwości noszenia munduru, niemożności nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom, pozbawienia stopni oficerskich nadanych dożywotnio, dostępu do ścieżki awansowej dla funkcjonariuszy KAS, szczególnej ochrony prawnej, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, płatnego urlopu zdrowotnego, wyróżnień, dodatków do uposażenia, nagród i innych uprawnień związanych ze stosunkiem służby, to prawidłowe rozumowanie winno doprowadzić do wniosku, iż powyżej wskazane odprawy są powódcom należne i powinny być na ich rzecz zasądzone; wykładnia dokonana przez Sąd Okręgowy w Szczecinie nie uwzględnia tak rozumianej odprawy dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, co doprowadziło ten Sąd do błędnego wniosku o braku podstaw do zasądzenia na rzecz powódek odprawy.

Skarżące wniosły o: - uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie w całości oraz oddalenie apelacji pozwanego Skarbu Państwa – Izby Administracji Skarbowej w S. w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódek kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie odwoławcze; - zasądzenie od pozwanego na rzecz powódek kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od skarżących na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powódek jest uzasadniona.

Przepis art. 250 ust. 4 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej statuuje prawo do odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS.

Od 1 marca 2017 r. powódki stały się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Następnie powódki przyjęły wystosowane do nich propozycje określające warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej i od 1 czerwca 2017 r. były zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony.

Zgodnie z art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w (określonych) jednostkach KAS 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 zatrudnienia albo pełnienia służby lub po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (ust. 1). W tych przypadkach wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (ust. 3), a 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 (ust. 4), czyli w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej. Według art. 163 ustawy o Służbie Celnej, funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia. Odprawa przysługuje również funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej (ust. 4).

Wątpliwości prawnicze, które spowodowały rozbieżne orzeczenia sądów pierwszej i drugiej instancji, wynikają z tego, że zarówno uchylana ustawa o Służbie Celnej, jak i przepisy wprowadzające KAS uzależniają prawo do odprawy pieniężnej od warunków, których powódki formalnie nie spełniły. Przepis art. 163 ust. 4 ustawy

o Służbie Celnej przewiduje bowiem przyznanie odprawy pieniężnej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej na zasadach na przewidzianych dla funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przepis art. 170 Przepisów wprowadzających KAS prawo do takiej odprawy wiąże natomiast z nieotrzymaniem przez funkcjonariusza pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby, bądź z odmową przyjęcia warunków określonych w tej propozycji. Ze stanu faktycznego sprawy wynika tymczasem, że powódki przyjęły złożoną w trybie art. 167 ust. 5 Przepisów wprowadzających KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Ponadto słusznie Sąd drugiej instancji zauważył, że co do zasady odprawa przysługuje pracownikowi, który traci zatrudnienie, a nie takiemu, którego warunki zatrudnienia uległy pogorszeniu (na przykład w wyniku otrzymania wypowiedzenia zmieniającego).

Powstałe na tym tle zagadnienia zostały rozstrzygnięte w judykaturze Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisu art. 171 ust. 1 p.w. KAS, wyjaśniając, że przekształcenie w trybie tego przepisu nie jest sytuacją podobną do przekształcenia na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o KAS, gdyż wówczas stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia propozycji pracy na podstawie umowy o pracę nie ulega zmianie (art. 174 ust. 9 ustawy o KAS; a poprzednio art. 98 ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej). W regulacji z art. 171 ust. 1 p.w. KAS sytuacja jest inna. Uwarunkowana jest przede wszystkim wprowadzonymi przez ustawodawcę zmianami w administracji celno-skarbowej na podstawie ustaw przyjętych w 2016 r., które objęły całą służbę celną. Funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który jej nie przyjął, nie pozostawał dalej w służbie. Wygasał wówczas jego stosunek służbowy (art. 170 ust. 1 p.w. KAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 tej ustawy). Regulacja określa zatem rozwiązania dla dwóch sytuacji. Pierwsza to propozycja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, a druga to wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku jej nieprzyjęcia. Warunkiem pierwszej jest wola

(zgoda) funkcjonariusza na pracownicze zatrudnienie. Natomiast druga, czyli wygaśnięcie stosunku służbowego, następuje z mocy prawa (*ex lege*), gdy funkcjonariusz nie przyjmie propozycji zatrudnienia albo nie złoży oświadczenia w wyznaczonym terminie (art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS). Oznacza to, że funkcjonariusz ma zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie ma zatem wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasa, gdy odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz może więc decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Innej oferty dla niego nie było. Stosunek służbowy ulegał wówczas zakończeniu. Taki jest skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę bądź wygaśnięcia stosunku służbowego. Należy odróżnić stosunek pracy, który jest stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Kierowana do funkcjonariusza propozycja zatrudnienia pracowniczego jest działaniem w sferze prawa cywilnego (pracy). Można założyć, że zawierając umowę o pracę, strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, iż dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Powyższy pogląd został utrwalony w orzecznictwie. Nawiązuje do niego Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 98) oraz z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22 (LEX nr

3559616). Co więcej, w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132-141, z omówieniem M. Szpyrki; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 2, s. 150-166, z glosą A. Kisielewicz) podkreślono, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i uznanie, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego (służby) przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym.

Przesądając, że wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia przez funkcjonariusza służby celno-skarbowej dochodzi do zakończenia służby, otwiera się pole do rozważań nad ewentualnymi roszczeniami wywodzonymi z tego zdarzenia.

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98). W wyroku tym Sąd Najwyższy nakreślił kontekst przekształceń w administracji skarbowej, wskazując, że postawienie funkcjonariusza w sytuacji przymusu ekonomicznego (odmowa przyjęcia propozycji wiązała się z utratą pracy) nie tylko pozwala zaakceptować rozwiązanie, w którym przyjmie on propozycję i jednocześnie - na wzór wypowiedzenia zmieniającego - zainicjuje postępowanie sądowe zmierzające do oceny, czy działania organu administracji skarbowej były zgodne z prawem (tu: realizowały ustawowe kryteria doboru do służby), czy też nie. Dopiero tak ułożona procedura pozwala dostrzec wzajemne interferencje między prawem do kształtowania podstaw zatrudnienia, a prawem jednostki do poddania tej procedury ocenie sądowej z tej racji, że chodzi o prawo kardynalne, jakim pozostaje prawo dostępu do sądu na tle nowego modelu ukształtowania służb celno-skarbowych. Niewątpliwie ideą tego nowego modelu było doprowadzenie do ustania stosunków służbowych, a pierwszym krokiem do tego było zachowanie się przełożonego (złożenie pisemnej propozycji). Tego rodzaju rozwiązanie, jako ukierunkowane na przeniesienie szeregu osób z grona funkcjonariuszy w strefę prawa pracy, nie mogło

być pozostawione (i nie jest) tylko w dyspozycji organów administracji skarbowej, bo wówczas ich działania nie podlegałyby kontroli w tak istotnej kwestii, jak ustanie jednego stosunku prawnego i powstanie nowego.

Oprócz odwołania się do poglądów przedstawionych w wyroku III PSKP 19/22, należy zwrócić uwagę również na rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 nr 4, poz. 32; z glosą J. Jankowiaka), w uzasadnieniu którego zaprezentowano wykładnię (koncepcję) przyjmującą, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł, a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w. KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy ich podjęcia. Wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje bowiem dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utratę munduru" (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio - patrz: S. Płazek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Cwiertniaka, s. 387-398; por. też: S. Płazek: Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, PiZS 2019 nr 2, s. 22; B. Bury: Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2020 nr 3, s. 195; E. Ura: Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji celno-skarbowej po reformie, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2021 nr 4, s. 243).

W sprawie I PSKP 64/21 Sąd Najwyższy zauważył, że przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS daje możliwość uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie może mieć jednak zastosowania do osoby, która nie stała się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymała propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i tę ofertę przyjęła. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy wygasł, nie

może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969), gdyż ta odprawa przysługuje pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygaś z mocy art. 170 ust. 1 PWKASU (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18, OSNP 2019 nr 7, poz. 80; OSP 2021 nr 3, poz. 20, z glosą S. Driczńskiego). Pogląd o braku podstaw do uzyskania odprawy wywodzonej z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS przez byłego funkcjonariusza, który przyjął propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, Sąd Najwyższy wyraził również w wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r., II PSKP 63/22 (LEX nr 3517115).

Chociaż mamy do czynienia z wygaśnięciem stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), to nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej. Wobec tego możliwe jest przyjęcie dwóch kierunków wykładni. Pierwszy kierunek, według którego mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym i brakiem podstawy prawnej nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza służby celnej, którego stosunek służbowy wygaś, ale przyjął on propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Wykładnię tę uzasadnia argumentacja, że prawo do tej odprawy nie ma powszechnego charakteru a sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest "lepsz" niż w przypadku nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia, gdyż jako pracownik ma on zapewnione kontynuowanie zatrudnienia (choć na zmienionych warunkach).

Drugi kierunek wykładni polega na przyjęciu wystąpienia pominięcia prawodawczego, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii mających znaczenie z perspektywy koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych (por. przykładowo R. Stefanicki: Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2017 nr 1, s. 47). Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być "naprawione" przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu (zob. A. Górski:

Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy 2021 nr 2, s. 89).

Z unormowań p.w. KAS wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia, traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia, nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaś, a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w. KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 p.w. KAS.

Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy w sprawie I PSKP 64/21 dostrzegł, że funkcjonariusz, który przyjął propozycję nawiązania umowy o pracę, utrzymuje (kontynuuje) zatrudnienie, a więc jest w "lepszey" sytuacji (w każdym razie odmiennej) niż funkcjonariusz (pracownik), którego stosunek służbowy (stosunek pracy) wygaś wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Należy jednak mieć na względzie, że wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utrata munduru".

Powyższy wątek Sąd Najwyższy rozwinął w wyroku z dnia 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 (LEX nr 3559620), wyjaśniając, że odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty osobie, która w sposób niezawiniony i wbrew swojej woli służbę tę kończy. W przypadku funkcjonariusza, którego służba

na skutek przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisku w ramach korpusu służby cywilnej uległa zakończeniu i który utracił szereg uprawnień składających się na tzw. "prawo do munduru", konieczne jest zrekompensowanie mu dotychczasowych szczególnych warunków służby związanych z pracą w formacji mundurowej. Dlatego uzasadnione jest odstąpienie od rezultatów wykładni gramatycznej, szczególnie biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Należy przypomnieć, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego podstawą uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (por. uchwała składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227). Wskutek ucywilniania funkcjonariusz nie należy do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Stosunek służbowy takiego funkcjonariusza ustał na skutek jego przekształcenia w stosunek pracy, które to przekształcenie na mocy art. 174 ust. 10 ustawy o KAS należy traktować jak zwolnienie ze służby. W przypadku osób, do których zastosowano konstrukcję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, przepis art. 174 ust. 12 ustawy o KAS wyłącza prawo do odprawy. Powyższy pogląd jest częściowo zbieżny ze uprzednio wyjaśnionym stanowiskiem Sądu Najwyższego, jednakże cechuje się jedną zasadniczą wadą. W chwili przekształcenia stosunku służbowego strony powodowej, tj. 31 maja 2017 r., przepisy art. 174 ust. 10 i 12 ustawy o KAS nie obowiązywały. Weszły one w życie 1 stycznia 2018 r. Przepis art. 174 ust. 12 wyłączający prawo do odprawy wobec funkcjonariuszy ujętych w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS, nie mógł stanowić podstawy oddalenia powództwa.

Natomiast na gruncie aprobowanego przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie poglądu orzeczniczego, który utrwalił się w judykaturze Sądu Najwyższego, były funkcjonariusz służby celno-skarbowej, który przyjął propozycję przejścia na umowny stosunek pracy, może dochodzić odprawy znajdującej swoją podstawę normatywną w analogicznie stosowanym art. 170 ust. 4 p.w. KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2023 r., II PSKP 88/22, Legalis).

Zaskarżony wyrok, jako sprzeczny z powyższą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, podlegał zatem uchyleniu z mocy art. 398¹⁶ i na wniosek skarżącego orzeczono co do istoty sprawy. O kosztach procesu Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 i art. 98 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c., a także § 9 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2023 r., poz. 1964).

r.g.