



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Agnieszka Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w [...]
o wydanie świadectwa służby i odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 2 lipca 2024 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Piotrkowie Trybunalskim
z dnia 26 września 2022 r., sygn. akt V Pa 22/22,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 26 września 2022 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim w sprawie z powództwa M. S. przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji

Skarbowej w [...] o wydanie świadectwa służby i odpawę, na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w [...] od wyroku Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim z 25 czerwca 2019 r., sprostował oznaczenie strony pozwanej w komparycji i sentencji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że w miejsce Izby Administracji Skarbowej w [...] oznaczył stronę pozwaną jako: Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w [...] (pkt 1), oddalił apelację (pkt 2), zasądził od Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w [...] na rzecz M. S. kwotę 4.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym (pkt 3).

Wcześniej, zaskarżonym następnie apelacją pozwanego, wyrokiem z 25 czerwca 2019 r. Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim nakazał pozwanej „Izbie Administracji Skarbowej w [...]” wydanie powodowi świadectwa pracy służby w Służbie Celnej oraz w Służbie Celno-Skarbowej ze wskazaniem jako podstawy wygaśnięcia stosunku służby akt. 171 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 26 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (pkt 1), zasądził od pozwanej „Izby Administracji Skarbowej w [...]” na rzecz powoda tytułem odpawy pieniężnej w związku z wygaśnięciem stosunku służbowego kwotę 29.041,20 zł z ustawowymi odsetkami od 27 lutego 2019 r. do dnia zapłaty (pkt 2).

W sprawie pozwem złożonym w dniu 27 lutego 2019 r., skierowanym przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...], powód M. S. wniósł o zobowiązanie pozwanej Izby Administracji Skarbowej w [...] do wydania świadectwa służby w Służbie Celnej oraz Służbie Celno-Skarbowej, ze wskazaniem w treści tego świadectwa przepisów art. 171 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej jako podstawy wygaśnięcia stosunku służby.

Podstawę rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego stanowiły następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

M. S. został w dniu 1 lipca 1995 r. zatrudniony w Urzędzie Celnym w K. na czas określony do 30 września 1995 r., w pełnym wymiarze czasu pracy, na stanowisku kontrolera celnego. Umową o pracę z 29 września 1995 r. stosunek pracy powoda został przedłużony na okres służby przygotowawczej do 30 czerwca 1998 r.

Na wniosek powoda od 1 października 1996 r. został on przeniesiony do pracy w Urzędzie Celnym w Ł.. Umową o pracę z 30 czerwca 1998 r. powód został zatrudniony na czas nieokreślony na stanowisku funkcjonariusza celnego. Jako miejsce wykonywania pracy wskazano Posterunek Celny w R. oraz komórki organizacyjne Urzędu Celnego na terenie województwa [...].

Z dniem 1 sierpnia 2000 r. powód został mianowany do stałej służby w Urzędzie Celnym w Ł. na stanowisku kontrolera celnego z nadanym stopniem służbowym młodszego dyspozytora celnego. Od 1 maja 2002 r. jako miejsce pełnienia służby powoda wskazano Urząd Celny w P.. Od 1 października 2005 r. powód awansował na stanowisko starszego kontrolera celnego. Z dniem 1 października 2008 r. powodowi nadano stopień dyspozytora celnego. Od 30 listopada 2009 r. powodowi nadano stopień młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Powodowi zaproponowano pełnienie służby od 1 stycznia 2011 r. na stanowisku młodszego specjalisty celnego w Izbie Celnej w [...] - Urząd Celny w P.. Powód przyjął propozycję. Z dniem 21 września 2011 r. powoda mianowano na stopień aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Z dniem 21 września 2016 r. powoda mianowano na stopień starszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej.

Od dnia 1 marca 2017 r. powód pełnił służbę w Izbie Administracji Skarbowej w [...] - [...] Urzędzie Celno - Skarbowym w [...] Delegatura UCS w P.

Pismem z 15 maja 2017 r. powodowi zaproponowano nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...]: (-) zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony; (-) zatrudnienie na stanowisku samodzielnego referenta. Powód przyjął propozycję. Nowe warunki pracy zaczęły obowiązywać od 1 czerwca 2017 r.

Podstawą roszczeń powoda było twierdzenie, iż jego stosunek służbowy wygasł, a tym samym winny mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948; dalej też p.w.KAS) jako podstawy wygaśnięcia stosunku służby i regulujące uprawnienia osób, których stosunki służbowe wygasły. Pozwana Izba odnosząc się do roszczeń powoda wskazała, że stosunek służbowy powoda nie uległ wygaśnięciu, a przekształceniu w stosunek pracy.

Powód przyjął złożoną w trybie art. 165 ust. 7 p.w.KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...] na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, na stanowisku samodzielnego referenta.

Sąd Rejonowy podniósł, że wbrew stanowisku pozwanego, stosunek pracy powoda oparty na umowie o pracę, nie mógł powstać z mocy ustawy. Umowa o pracę jest bowiem czynnością cywilnoprawną i dla zaistnienia wymaga zgodnych oświadczeń woli stron. W niniejszej sprawie takimi oświadczeniami były propozycja pracodawcy zatrudnienia na określonych warunkach i oświadczenie woli powoda o przyjęciu propozycji. Zawarcie umowy zdaniem Sądu Rejonowego skutkuje powstaniem nowego bytu prawnego regulującego zatrudnienie powoda. Jest ono odmienne niż stosunek służby. Stosunek służby jest stosunkiem publicznoprawnym, regulowanym przez normy prawa administracyjnego. Sąd Rejonowy zaznaczył, że ustawa z dnia 26 listopada 2016 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie mogła automatycznie przekształcić stosunku administracyjnoprawnego w cywilnoprawny. Przekształcenie takie jest niedopuszczalne także z uwagi na odmienności treści stosunku wiążącego strony, inny jest zakres podporządkowania, inny zakres obowiązków i inny zakres uprawnień pracownika i funkcjonariusza. Automatyczne przekształcenie skutkowałoby automatycznym przeniesieniem uprawnień funkcjonariusza do treści stosunku pracy co jest niedopuszczalne z uwagi na powyższe odrębności.

Sąd Rejonowy podniósł także, że skoro powodowi nie zaproponowano dalszego zatrudnienia w ramach stosunku służby, tym samym jego stosunek służby wygaś, bo jak wskazano wyżej, nie mógł sam z siebie automatycznie przekształcić się w stosunek pracy. Powód przestał być funkcjonariuszem, a został pracownikiem, czyli został zwolniony ze służby, a zatrudniony w ramach stosunku pracy.

Powyższe skutkuje uznaniem według Sądu Rejonowego, iż do powoda zastosowanie mają normy ustawy regulujące sytuację funkcjonariuszy, których stosunek służbowy wygaś.

Jednym z takich uprawnień jest prawo do odprawy wynikające z art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.; dalej: ustawa o KAS). Funkcjonariuszowi służby

stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa.

Sytuacja powoda uległa istotnej zmianie, stosunek służbowy jako ekwiwalent za szczególne obowiązki przewidywał określone uprawnienia dla funkcjonariuszy. Powód jako pracownik z tych uprawnień nie będzie mógł korzystać. Czyli prawo do odprawy kompensuje, jak wskazywała pozwana, niedogodności związane z utratą stosunku służby.

Wysokość należnej powodowi odprawy 29.041,20 zł Sąd Rejonowy ustalił na podstawie zaświadczenia złożonego przez pozwaną.

Uznając, iż stosunek służbowy powoda uległ wygaśnięciu, a tym samym został on zwolniony ze służby, Sąd Rejonowy uznał, że powodowi przysługiwało prawo do żądania świadectwa służby zgodnie z art. 174 ust. 10 ustawy o KAS. Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby.

Apelację od wyroku wniosła strona pozwana, zaskarżając wyrok w całości.

Wyrokiem z 19 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 2 w ten sposób, że powództwo o odprawę oddalił (pkt 1), oddalił apelację w pozostałej części (pkt 2), zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu (pkt 3).

Sąd drugiej instancji zaakceptował i przyjął za własny na potrzeby rozpoznania apelacji stan faktyczny ustalony przez Sąd Rejonowy. Zdaniem Sądu Okręgowego apelacja strony pozwanej zasługiwała na częściowe uwzględnienie z uwagi na trafność zarzutu naruszenia prawa materialnego, art. 250 ust. 4 ustawy o KAS oraz art. 170 ust. 1 w zw. z art. 170 ust. 3 i 4 p.w.KAS, co doprowadziło do przyznania powodowi odprawy.

Sąd Okręgowy zważył, iż zgodnie z art. 250 ustęp 4 ustawy o KAS, obowiązującej od 1 marca 2017 r., 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. Do sytuacji prawnej powoda nie ma zastosowania art. 250 ust. 4, gdyż przepis ten dotyczy 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. Sytuacji prawnej powoda nie regulują także przepisy art. 170 ust. 1 w zw. z art. 170 ust. 3 i 4 p.w.KAS.

Powód jako funkcjonariusz służby celnej otrzymał w dniu 15 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi na podstawie art. 170 ustęp 2 p.w.KAS i propozycję przyjął. W związku z powyższym od 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem cywilnym. Powód nie kwestionował przedłożonej mu propozycji zatrudnienia na drodze sądowej, co oznacza, że wyraził zgodę na kontynuowanie zatrudnienia na warunkach stosunku pracy. W takiej sytuacji nie ma do niego zastosowania przepis art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w.KAS. Ten 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 p.w.KAS daje prawo do odprawy w związku z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku służby. Wiąże się to z celem jakiego ma służyć odprawa. Odprawa jest świadczeniem, które ma rekompensować utratę pracy, a powód tej pracy nie stracił, gdyż kontynuuje zatrudnienie w ramach pracowniczego stosunku.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 2 i powództwo o odprawę oddalił.

Oddalił natomiast apelację w zakresie, w jakim kwestionowała wydanie świadczenia. Wskazując, że to, iż stosunek służby powoda w związku z przyjęciem propozycji zatrudnienia przekształcił się na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.KAS

w stosunek pracy nie oznacza braku podstawy prawnej do wydania świadectwa służby.

Powyższe rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego z 9 grudnia 2019 r. w części uwzględniającej apelację strony pozwanej (oddalającej powództwo o odprawę) powód M. S. zaskarżył skargą kasacyjną.

Sąd Najwyższy wyrokiem z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt I PSKP 64/21, uchylił zaskarżony wyrok w punktach 1 i 3 i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wskazał, 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. Do sytuacji faktycznej i prawnej powoda art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie może mieć jednak zastosowania, gdyż powód nie stał się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymał propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą przyjął.

Powód jako funkcjonariusz 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 (jednolity tekst: 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.

Zarówno uchylana ustawa o Służbie Celnej, jak i Przepisy wprowadzające KAS uzależniają prawo do odprawy pieniężnej od warunków, których skarżący formalnie nie spełnił. Ze stanu faktycznego sprawy wynika bowiem, że powód przyjął złożoną w trybie art. 167 ust. 5 p.w.KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Sąd Najwyższy w pełni podzielił wykładnię przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, w uzasadnieniu której stwierdzono, że - zawierając umowę o pracę - strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy

administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno- skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi do zwolnienia z dotychczasowej służby. W konsekwencji powyższego Sąd Najwyższy przyjął w tej uchwale stanowisko, że były funkcjonariusz celny ma prawo do otrzymania świadectwa służby na podstawie art. 188 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.KAS.

Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, że ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje, 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. Sąd Najwyższy wskazał, że 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 wygasł, 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. Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu. Z treści Przepisów wprowadzających 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 uchwala III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie 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 uznał, iż wyboru przedstawionych wyżej sposobów dokonania wykładni nie można jednak przesądzić w sposób jednoznaczny przy rozpoznaniu niniejszej skargi kasacyjnej. Ocena rozpoznawanego stanu faktycznego i decyzja o ewentualnym przyznaniu powodowi odprawy lub odmowie jej przyznania pozostawiona musi być Sądowi drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, czego przyczyną jest niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej, a w konsekwencji brak właściwej jej reprezentacji i zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. Roszczenie o odprawę pieniężną jest

wywodzone z administracyjnoprawnego stosunku służbowego, a więc stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej (teza 2 uchwały z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19), zastępowany przed Sądem Najwyższym wyłącznie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to wprawdzie w znacznej części problem legitymacji bierniej. Możliwe jest jednak (w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie przez Sąd Okręgowy niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości, do której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotów procesu).

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim sprostował oznaczenie strony pozwanej w komparycji i sentencji skarżonego wyroku w ten sposób, że w miejsce Izby Administracji Skarbowej w [...] oznaczył stronę pozwaną jako: Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w [...]. Powód wystąpił bowiem z roszczeniami mającymi swoje źródło w administracyjnoprawnym stosunku służbowym, które wprawdzie podlegają rozpoznaniu w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, niemniej jednak państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej (w realiach sprawy Izba Administracji Skarbowej w [...]) nie ma wówczas własnej zdolności sądowej i procesowej. W aspekcie materialnoprawnym legitymowanym biernie jest Skarb Państwa.

W odniesieniu do żądania powoda Sąd Okręgowy stwierdził, że wystąpiło pominięcie prawodawcze, które - dla wyeliminowania tej wadliwości procesu tworzenia prawa - wymaga zastosowania reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej. Podstawą oceny czy rozwiązanie stanowi zaniechanie, czy też pominięcie legislacyjne, powinno być zdiagnozowanie w oparciu o to, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu oraz te w nim unormowane wykazują jakościową tożsamość, a w każdym razie daleko idące podobieństwo.

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który takiej propozycji nie przyjął traktowane jest jak zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W kontekście prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję zatrudnienia pracowniczego także świadectwo służby otrzymuje, ponieważ stosunek

służbowy ulega zakończeniu i jest to okres zamknięty. Zdaniem Sądu Okręgowego uzasadnionym jest analogiczne zapatrywanie w kwestii prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienie istniejącej luki prawnej w drodze analogii. Prowadzi to do konstatacji, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł i który to funkcjonariusz przyjął propozycję zatrudnienia pracowniczego (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. Znajduje to swoje uzasadnienie w prokonstytucyjnej wykładni w procesie sądowego stosowania prawa, którego normatywnym źródłem jest art. 8 Konstytucji. Czyni to koniecznym uwzględnienie zarówno norm, jak i zasad oraz wartości konstytucyjnych. W szczególności równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Jest poza sporem, że funkcjonariusz przyjmujący propozycję zatrudnienia w ramach stosunku pracy jest w sytuacji odmiennej od funkcjonariusza, który takiej propozycji nie otrzymał lub jej nie przyjął. Ta odmiennność nie uzasadnia jednak odmowy przyznania funkcjonariuszowi podejmującemu zatrudnienie pracownicze odprawy w związku z zakończeniem stosunku służbowego. Dalece bardziej istotne dla sytuacji prawnej takiego funkcjonariusza są bowiem konsekwencje związane z zakończeniem stosunku służby, które są jednocześnie analogiczne z funkcjonariuszami, którzy propozycji zatrudnienia nie otrzymali lub nie przyjęli. Dotyczy to w szczególności stabilności zatrudnienia w ramach administracyjnoprawnego stosunku służbowego oraz świadczeń przewidzianych dla służb mundurowych.

W konsekwencji Sąd Okręgowy oddalił apelację jako bezzasadną.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego skargą kasacyjną Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w Łodzi, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, zaskarżył w części, w jakiej oddalono apelację pozwanego oraz rozstrzygnięto o kosztach procesu w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym (tj. co do punktów 2 oraz 3 sentencji wyroku).

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.) w związku z art. 170 ust. 3 i 4 ustawy z

16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który tę propozycję przyjął, przysługuje uprawnienie do otrzymania odprawy pieniężnej, podczas gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów prowadzi do wniosku, uprawnienie do odprawy przysługuje jedynie funkcjonariuszom, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej bądź tego rodzaju propozycji nie przyjęli.

Skarżący podniósł również zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy: art. 374 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r.) w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469), przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na rozpoznaniu sprawy - w postępowaniu apelacyjnym - na posiedzeniu niejawnym, podczas gdy do rozpoznania środków odwoławczych wniesionych przed 7 listopada 2019 r. zastosowanie znajdował art. 374 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r.), który pozwalał sądowi drugiej instancji rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym tylko w przypadku cofnięcia pozwu, cofnięcia apelacji lub w razie zaistnienia nieważności postępowania, a żaden z tych przypadków nie zaistniał w sprawie, co doprowadziło do nieważności postępowania określonej w art. 379 pkt 5 k.p.c.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w zaskarżonej części, zniesienie postępowania w zakresie dotkniętym nieważnością (tj. od chwili wydania zarządzenia z 26 września 2022 r.) oraz przekazanie w tym zakresie (tj. w zaskarżonej części) sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. Ponadto o zasądzenie od powoda M. S. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna. Podnoszone przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego nie potwierdziły się. Skarżący zbudował skargę kasacyjną na zarzutach naruszenia prawa procesowego i materialnego oraz sformułował istotne zagadnienie prawne, które w jego ocenie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, jednak zarzuty nie okazały się wystarczające do uwzględnienia skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności został rozpoznany zarzut nieważności postępowania, gdyż jego zasadność oznaczałaby, iż rozpoznawanie pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej byłoby bezprzedmiotowe. W skardze kasacyjnej pozwana zawarła zarzut nieważności postępowania w wyniku pozbawienia jej możliwości obrony praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.). Zgodnie z art. 379 pkt 5 k.p.c., nieważność postępowania zachodzi, jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. Według ugruntowanego orzecznictwa, przytoczona podstawa nieważności postępowania jest spełniona, jeżeli z powodu wadliwości procesowych sądu lub strony przeciwnej, będących skutkiem naruszenia konkretnych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, których nie można było usunąć przed wydaniem orzeczenia w danej instancji, strona nie mogła - wbrew swej woli - brać i nie brała udziału w postępowaniu lub jego istotnej części (wyroki Sądu Najwyższego z: 11 lipca 2023 r., II PSKP 10/23, LEX nr 3585160; 10 czerwca 1974 r., II CR 155/74, OSPiKA 1975 z. 3, poz. 66; 6 marca 1998 r., III CKN 34/98, Prok. i Pr. 1999 Nr 5, poz. 41 - dodatek; z 28 listopada 2002 r., II CKN 399/01, LEX nr 196607; 22 maja 2014 r., LEX nr 1483413; 20 lutego 2020 r., 249/18, LEX nr 3008444).

W wyroku z 3 lutego 2010 r., II CSK 404/09, Sąd Najwyższy zauważył, że nieważność postępowania występuje wtedy, gdy strona postępowania wbrew swej woli zostaje faktycznie pozbawiona możliwości działania w postępowaniu lub jego istotnej części. Stwierdzenie, czy taki stan nastąpił, wymaga rozważenia, czy w konkretnej sprawie nastąpiło naruszenie przepisów procesowych, czy uchybienie to miało wpływ na możliwość działania strony oraz, czy pomimo zaistnienia tych dwóch przesłanek strona mogła bronić swoich praw. Tylko przy kumulatywnym spełnieniu tych wszystkich przesłanek można mówić o skutkującym nieważnością postępowania pozbawieniu strony możliwości obrony swoich praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.). Uczestnictwo w procesie, podejmowanie czynności procesowych, udział w

rozprawach i innych czynnościach jest prawem, nie zaś obowiązkiem strony (chyba że co innego wynika z przepisów) i nie musi ona z tego przywileju korzystać, obowiązkiem sądu jest natomiast zapewnienie jej takiej możliwości.

Pozbawienie strony możliwości obrony jej praw polega na tym, że z powodu wadliwości czynności procesowych sądu lub strony przeciwnej nie mogła ona brać i nie brała udziału w istotnej części postępowania, przy czym chodzi tu o całkowite pozbawienie możliwości obrony. Pozbawienie to zachodzi tylko wtedy, gdy strona w ogóle nie miała możliwości obrony swych praw (postanowienia Sądu Najwyższego z: 28 listopada 2002 r., II CKN 39901, LEX nr 196607; 6 marca 1998 r., III CKN 34/98, LEX nr 36068).

Skarżąca podnosząc zarzut nieważności wskazuje, że w dacie wnoszenia apelacji zastosowanie znajdował art. 374 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r. (tj. z przed dnia wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469) który pozwalał sądowi drugiej instancji rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym tylko w przypadku cofnięcia pozwu, cofnięcia apelacji lub w razie zaistnienia nieważności postępowania. Wyżej wymieniona ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie artykułu 374 k.p.c. który w aktualnym brzmieniu stanowi, że sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania.

W rozpoznawanej sprawie, trzeba mieć na uwadze, że zaskarżony wyrok został wydany na skutek postępowania kasacyjnego zainicjowanego przez powoda w tej sprawie i uchylenia przez Sąd Najwyższy poprzedniego orzeczenia Sądu Okręgowego wyrokiem z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21. W orzecznictwie i w doktrynie jednolicie przyjmuje się, że skarga kasacyjna nie jest zwykłym środkiem odwoławczym (apelacją czy zażaleniem). Skarga kasacyjna to nadzwyczajny środek zaskarżenia, mający realizować funkcje publicznoprawne. Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie jest jego rolą korygowanie ewentualnych błędów w zakresie stosowania czy wykładni prawa w każdej indywidualnej sprawie

(postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2019 r., V CSK 607/18, LEX nr 2680275). Skarga kasacyjna nie jest zatem kolejnym środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia. Konstytucja RP w art. 176 ust. 1 gwarantuje jedynie dwuinstancyjne postępowanie, a ewentualna możliwość dalszego postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym, stanowi uprawnienie dodatkowe, które może zostać obwarowane szczególnymi przesłankami (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2015 r., II UK 310/14, LEX nr 1678078; A. Turczyn [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505(39). Tom I*, red. O. M. Piaskowska, Warszawa 2024, art. 398¹).

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy prawidłowo zastosował art. 374 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonego wyroku. Na gruncie aktualnych regulacji Kodeksu postępowania cywilnego zasadą jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym, o ile nie zachodzą przesłanki obligatoryjnego wyznaczenia rozprawy. Zatem zgodnie z ogólną dyrektywą zawartą w art. 374 k.p.c., to sąd drugiej instancji ocenia, czy konieczne jest przeprowadzenie rozprawy np. w celu wysłuchania stron, czy przesłuchania świadków, a w przypadku niestwierdzenia takich okoliczności, może rozpoznawać sprawę na posiedzeniu niejawnym. Możliwość stwierdzenia przez sąd drugiej instancji, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne nie zostało pozostawione swobodnej ocenie sądu. Za odstępieniem od przeprowadzenia rozprawy muszą przemawiać ważne względy. Jeżeli brak jest podstaw do stwierdzenia, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne, rozpoznanie apelacji na posiedzeniu niejawnym może prowadzić do pozbawienia strony możliwości obrony swych praw. Decyzja co do tego, czy sprawa nadaje się do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, należy do sądu odwoławczego. Podkreślić jednak należy, że ustawodawca pozostawił stronie decyzję, czy jej sprawa zostanie rozpoznana przez sąd drugiej instancji na rozprawie (z wyjątkami znanymi już przed nowelizacją). Jej wniosek w tym zakresie jest dla sądu wiążący i nie podlega merytorycznej ocenie. Strona nie musi go nawet uzasadniać. W art. 374 k.p.c.

określono zatem, kiedy rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, a tym samym pośrednio wskazano, kiedy rozprawa jest obligatoryjna (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 lipca 2023 r., II PSKP 10/23, LEX nr 3585160).

Tymczasem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy konieczne stało się uwzględnienie stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, Skarżąca nie wykazała jednak skutecznie, w jaki istotny i znaczący sposób rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w sposób realny naruszyło gwarancje procesowe pozwanego i w związku z tym miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie a przez to ograniczyło całkowicie możliwość dochodzenia jej praw. Nie jest przekonująca argumentacja, że złożenie dodatkowego stanowiska procesowego miało tutaj znaczenie, w sytuacji gdy Sąd odwoławczy miał dokonać ponownej oceny prawnej uwzględniając przede wszystkim dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt I PSKP 64/21 ocenę prawną przepisów prawa i problemów prawnych, jakie powstały na kanwie niniejszej sprawy.

Przechodząc do materialnoprawnej podstawy skargi kasacyjnej należy zauważyć, że prawo do otrzymania odprawy pieniężnej przez byłego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który tę propozycję przyjął wskutek ukształtowania nowej struktury organizacyjnej (powołania Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli podatkowej) nie jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego zagadnieniem nowym.

W uchwale z 19 lutego 2020 r. (sygn. akt. III PZP 7/19, OSNP 2020 nr 7, poz. 63), Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisu art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej KAS (dalej 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, ponieważ w takiej sytuacji 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. Dlatego zaznaczyć należy, że stosunek służbowy ulegał wówczas zakończeniu. Taki jest skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę bądź wygaśnięcia stosunku służbowego. Odróżnić zatem należy 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 (prawa pracy). Można uznać, 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.

Z powyższym poglądem koresponduje stanowisko sformułowane w wyroku Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt I PSKP 64/21, który zapadł w niniejszej sprawie, na skutek którego sprawa była ponownie rozpoznawana przez Sąd Okręgowy. Sąd Najwyższy zaprezentował koncepcję przyjmującą, iż funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaś 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 wygaś wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy ich podjęcia. 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" (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio - patrz: S. Płażek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ćwiertniaka, s. 387-398; por. też: S. Płażek: 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).

Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, że ustawodawca nie ustanowił wprost 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. Wobec tego należy przyjąć, że w tej sytuacji mamy do czynienia z wystąpieniem pominięcia prawodawczego, które występuje wówczas, 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. 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 treści p.w. KAS wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia, traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł, a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie 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 dostrzega, 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) wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Powyższą ocenę prawną przyjął Sąd Okręgowy w rozpoznawanej sprawie.

Trzeba zauważyć, że w ostatnim czasie w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwała się pogląd, że byłemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracy w nowych strukturach KAS przysługuje prawo do otrzymania odprawy pieniężnej. Pogląd ten został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego min. z: 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 3 i z 10 stycznia 2024 r.,

sygn. akt III PSKP 19/23 (LEX nr 3652226). Następnie w uchwale z 6 lutego 2024 r. III PZP 2/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 69), Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonariuszowi służby celnej, który zgodnie z art. 165 ust. 3 p.w. KAS stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i który następnie przyjął propozycję, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 tej ustawy, określającą nowe warunki zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, stając się zgodnie z art. 171 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy pracownikiem zatrudnionym w Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie umowy o pracę, przysługuje - w związku z zakończeniem służby - prawo do odprawy pieniężnej (art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm., w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w. KAS). Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym opowiada się za powyższym stanowiskiem.

Skarżąca sformułowała również istotne zagadnienie prawne dające się sprowadzić do pytania: Czy w związku z tym, iż ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje (art. 170 ust. 2 p.w. KAS w zw. z art. 171 ust. 1 p.w. KAS), brak odesłania w takim przypadku do stosowania art. 163 ust. 4 ustawy o służbie celnej (tak jak to czyni art. 170 ust. 4 p. w. KAS) i brak przyznania takim („ucywilnionym”) funkcjonariuszom uprawnienia do odprawy, uznać należy: 1) za zaniechanie ustawodawcze, którego konsekwencją jest brak *de lege lata* podstawy prawnej do otrzymania odprawy przez tę grupę byłych funkcjonariuszy służby celnej, czy też: 2) za pominięcie prawodawcze, które może być „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu, to jest poprzez prokonstytucyjną wykładnię przepisów ustawowych, uwzględniającą zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym, w tym przypadku zachodzi konieczność przesłankowego rozstrzygnięcia kwestii wstępnych: - czy tzw. funkcjonariusze celni ucywilnieni (kontynuujący pracę w strukturach administracji celno-skarbowej i pobierający związane z nią dochody) są w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP podmiotami podobnymi do funkcjonariuszy celnych zwolnionych ze służby, którym nie zaoferowano dalszej służby lub pracy w

strukturach KAS i którzy w związku z tym utracili źródło przychodu,- czy pomimo uznania „ucywilnionych” funkcjonariuszy za podmioty podobne do funkcjonariuszy, o których mowa w art. 170 ust. 4 p.w. KAS, zróżnicowanie ich sytuacji znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących, konstytucyjnie relewantnych i proporcjonalnych argumentach, a tym samym czy w takim przypadku dopuszczalne było zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych?

Wyjaśnienie powyższego problemu już zostało dokonane w ramach odpowiedzi na sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty prawa materialnego. W uzupełnieniu poczynionych wyżej uwag należy dodać, że argumentem przemawiającym za prawem do odprawy pieniężnej dla byłych funkcjonariuszy administracji celno-skarbowej jest charakter odprawy, co wybrzmiało w wyżej zaprezentowanym orzecznictwie, a którą Sąd Najwyższy w składzie tu orzekającym podziela - 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 odstępianie 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22, OSNP 2024 nr 1, poz. 3 i powołane tam orzecznictwo).

Mając na uwadze powyższe argumenty, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ms]

