



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa G. N. i A. N.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie
o odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 15 maja 2024 r.,
skargi kasacyjnej powódek od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie
z dnia 12 grudnia 2022 r., sygn. akt VI Pa 53/21,

**1. uchyla zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie i
oddala apelację pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji
Skarbowej w Szczecinie;**

**2. zasądza od pozwanego na rzecz powódek kwoty po 1350
(jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 12 grudnia 2022 r., sygn. akt VI Pa 53/21, Sąd Okręgowy w Szczecinie w wyniku apelacji pozwanego Skarbu Państwa – Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie z 10 czerwca 2021 r., sygn. akt IX P 356/20 w ten sposób, że oddalił powództwa G. N. i A. N. o odprawę i odstąpił od obciążania powódek kosztami procesu za obie instancje.

W pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie G. N. oraz A. N. domagały się zobowiązania strony pozwanej do wydania im świadectw służby, a nadto zgłosiły żądanie zasądzenia od pozwanego na rzecz każdej z nich odpraw za zwolnienie ze służby w związku z reorganizacją jednostki organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 2 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty. G. N. domagała się zasądzenia na jej rzecz odprawy w wysokości 33 000 zł, zaś A. N. w wysokości 41 559 zł 78 gr.

Skarb Państwa reprezentowany przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództw w całości. Odnosząc się do obowiązujących przepisów pozwany wskazał, iż w przypadku powódek nie doszło do zakończenia stosunku służby w sposób skutkujący jego definitywnym wygaśnięciem, lecz doszło do jego przekształcenia w stosunek pracy. Powyższe, zdaniem pozwanego, nie było równoznaczne ze zwolnieniem ze służby, a tym samym nie stanowiło podstawy do wydania świadectwa służby i wypłaty odprawy.

Pismem z 13 listopada 2020 r. powódki G. N. i A. N. cofnęły pozew w zakresie obejmującym żądania wydania świadectw służby, albowiem żądane świadectwa zostały im wydane.

Z ustaleń Sądu Rejonowego wynikało, że powódki G. N. i A. N. były funkcjonariuszkami celnymi pełniącymi służbę w Urzędzie Celnym w Szczecinie, a następnie w Izbie Celnej w Szczecinie.

Od 1 marca 2017 r. powódki pełniły służbę w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie jako funkcjonariuszki służby celno-skarbowej.

W dniu 22 maja 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie przedstawił powódkom propozycje określające warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie. Wedle propozycji powódki miały zostać zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Ich wynagrodzenie zasadnicze miało stanowić krotność kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. Miały też otrzymać dodatek za wieloletnią pracę. Proponowane warunki, po ich przyjęciu, miały obowiązywać od 1 czerwca 2017 r. Powódki pouczone, iż w terminie 14 dni od otrzymania propozycji powinny one złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie miało być równoznaczne z odmową jej przyjęcia. Dalszym skutkiem odmowy miało być wygaśnięcie stosunku służby po upływie trzech miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie o odmowie, lub upłynął termin do jego złożenia.

Zarówno G. N., jak i A. N. w wyznaczonych im terminach wyraziły zgodę na zaproponowane warunki zatrudnienia.

W dniu 31 maja 2017 r. stosunek służby A. N. wygasł. Od następnego dnia stała się ona pracownikiem Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie zatrudnionym w oparciu o bezterminową umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy.

W odniesieniu do G. N. wygaśnięcie stosunku służby nastąpiło 5 czerwca 2017 r. Pracownikiem Izby Administracji Skarbowej powódka stała się od następnego dnia.

Powódki pismem z 7 czerwca 2019 r. wezwały Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do wydania świadectwa służby i wypłaty odpraw z tytułu zwolnienia ze służby. Adresat wezwania odmówił uczynienia zadość żądaniom w nim zawartym.

Powódki zostały ponownie mianowane do służby celno-skarbowej, A. N. w dniu 1 lipca 2020 r., a G. N. w dniu 6 lipca 2020 r. Nadto w dniu 30 września 2020 r. wystawiono powódkom świadectwa służby.

Wyrokiem z 10 czerwca 2021 r., sygn. akt IX P 356/20, Sąd Rejonowy Szczecin - Centrum w Szczecinie zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie na rzecz powódki G. N. kwotę 33 000 zł wraz

z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 6 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt. I), zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie na rzecz powódki A. N. kwotę 41 559 zł 78 gr wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 2 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt. II), umorzył postępowanie w pozostałym zakresie (pkt. III), a ponadto zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie na rzecz powódki G. N. kwotę 4 517 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt. IV) oraz zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w szczecinie na rzecz powódki A. N. kwotę 4 945 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt. V).

Wyrok ten zaskarżyła apelacją strona pozwana, zarzucając mu naruszenie art. 89 § 1 w związku z art. 379 pkt 2 k.p.c.; art. 170 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 171 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 z późn. zm. w związku z art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799); art. 170 ust. 4 w związku z jego ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 171 ust. 1 p.w.KAS, a także art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej; art. 170 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 171 ust. 1 p.w.KAS, a także art. 179, art. 180 i art. 182 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 508 z późn. zm.); art. 170 ust. 4 p.w.KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej i ust. 1 i 3 art. 170 oraz 171 ust. 1 p.w.KAS oraz art. 170 ust. 4 p.w.KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej i ust. 1 i 3 art. 170 oraz 171 ust. 1 p.w.KAS.

Sąd Okręgowy uznał, że apelacja zasługiwała na uwzględnienie i zmienił zaskarżony wyrok.

Sąd odwoławczy wskazał, że z dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych niespornie wynika, że powódki były funkcjonariuszami celnymi, pełniącymi służbę ostatnio w Izbie Celnej w Szczecinie.

Od 1 marca 2017 r. powódki pełniły służbę w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie jako funkcjonariuszki służby celno-skarbowej.

W dniu 22 maja 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie przedstawił powódkom propozycje określające warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie. Wedle propozycji powódki miały zostać zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy na

podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Ich wynagrodzenie zasadnicze miało stanowić krotkość kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. Miały też otrzymać dodatek za wieloletnią pracę. Proponowane warunki, po ich przyjęciu, miały obowiązywać od 1 czerwca 2017 r. Powódki pouczone, iż w terminie 14 dni od otrzymania propozycji powinny one złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie miało być równoznaczne z odmową jej przyjęcia. Dalszym skutkiem odmowy miało być wygaśnięcie stosunku służby po upływie trzech miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie o odmowie, lub upłynął termin do jego złożenia.

Zarówno G. N., jak i A. N. w wyznaczonych im terminach wyraziły zgodę na zaproponowane warunki zatrudnienia.

W dniu 31 maja 2017 r. stosunek służby A. N. wygasł. Od następnego dnia stała się ona pracownikiem Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie zatrudnionym w oparciu o bezterminową umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy.

W odniesieniu do G. N. wygaśnięcie stosunku służby nastąpiło 5 czerwca 2017 r. Pracownikiem Izby Administracji Skarbowej powódka stała się od następnego dnia.

Brak przy tym podstaw do przyjęcia, że powódki kwestionowały przedłożone im propozycje zatrudnienia na drodze sądowej, co oznacza, że każda z nich wyraziła zgodę na kontynuowanie zatrudnienia na warunkach stosunku pracy.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że w Uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2019 roku (III PZP 5/18) stwierdzono, że przepisy uchylonej ustawy o Służbie Celnej nie znajdują zastosowania przy przyznawaniu odprawy w związku z wygaśnięciem stosunku służbowego spowodowanego likwidacją bądź zniesieniem urzędu.

W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy wskazał m.in. na to, że: „zgodnie z art. 159 pkt 3 w związku z art. 260 p.w.KAS, ustawa o Służbie Celnej utraciła moc z dniem 28 lutego 2017 r. przy czym ustawa wprowadzająca nie zawiera żadnego przepisu, który pozwalałby dalej stosować przepisy ustawy o Służbie Celnej dotyczące świadczeń należnych z tytułu likwidacji urzędu albo zniesienia jednostki organizacyjnej, jak bowiem wskazano sformułowanie „w rozumieniu ustawy

uchylanej w art. 159 pkt 3” dotyczy jedynie stosowania definicji legalnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej, nie zaś przepisów stanowiących materialną podstawę przyznania wskazanych świadczeń. W tej sytuacji błędem jest wyprowadzanie prawa do świadczeń z ustawy, która została uchylona, bez wyraźnego przepisu intertemporalnego, który przewidywałby dalsze stosowanie przepisów ustawy uchylonej.”

Sąd Okręgowy podzielił wyżej powołane poglądy prawne przedstawione przez Sąd Najwyższy.

W odniesieniu do uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. (III PZP 7/19), Sąd Okręgowy zauważył, że w przywołanej uchwale wskazano, że na treść przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy składały się dwa odrębne, choć związane z sobą czasowo i przyczynowo zdarzenia prawne: wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza i nawiązanie stosunku pracy. Sąd Najwyższy w uchwale wskazywał ponadto, że: „stosunek służby w sytuacji z art. 171 ust. 1 pkt 2 uległ zakończeniu i jest to okres zamknięty. Zatrudnienie pracownicze jest nowym okresem, do którego zalicza się okres poprzedniej służby. Tak ukształtowana ciągłość służby i pracy nie oznacza, że nie ustał stosunek służbowy. Decyduje bowiem zasadnicza odrębność stosunku służbowego i stosunku pracy. Odrębne są też regulacje dotyczące świadectw pracy i świadectw służby funkcjonariuszy Administracji Skarbowej. Świadectwo pracy nie jest dokumentem potwierdzającym okres służby funkcjonariusza. Dokumentem tym jest świadectwo służby.”

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę zgadza się także z poglądem prawnym przedstawionym w powyższym orzeczeniu.

Zdaniem Sądu Okręgowego w odniesieniu do każdej z powódek w istocie doszło do zakończenia stosunku służbowego. Niewątpliwie w efekcie przyjęcia propozycji pracy zakończył się okres służby każdej powódki, a zaczął okres pracy na podstawie stosunku pracy w ramach korpusu służby cywilnej. Nastąpiła zatem zmiana podstawy zatrudnienia.

Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego brak jest podstawy prawnej, która funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby jak w przypadku powódek przyznawałaby odprawę. O ile w uchwale Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. (III PZP 7/19) wskazano wyraźnie, że funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ

przekształceniu w stosunek pracy otrzymuje świadectwo służby zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.) w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.), a obowiązek ten obciąża Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej, to nie sposób z tego tytułu wywieść prawa do odprawy.

Jak wskazano wyżej, przepisy ustawy wprowadzającej nie przewidują wprost odprawy w sytuacji faktycznej powódek. Zauważyć też należy, że powoływanie się na orzeczenie Sądu Najwyższego nie zastępuje podstawy prawnej wyroku i nie eliminuje obowiązku jej wskazania w uzasadnieniu (porównaj: wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2009 r., II PK 117/08).

Oceniając żądanie powódek w płaszczyźnie art. 250 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej obowiązującej od 1 marca 2017 r., Sąd odwoławczy podniósł, że zgodnie z przywołanym przepisem 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.

Uznać należy, iż treść przywołanego przepisu oznacza, iż nie ma on zastosowania do sytuacji prawnej powódek, jako że regulacja dotyczy funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją nowoutworzonych jednostek organizacyjnych KAS, a nie funkcjonariuszy których stosunki służbowe zakończyły się na podstawie art. 170 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

W świetle tych rozważań Sąd drugiej instancji za trafny uznaje podniesiony przez apelującego zarzut naruszenia prawa materialnego, a mianowicie art. 250 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz art. 170 ust. 1 w zw. z art. 170 ust. 4 p.w.KAS, co doprowadziło do przyznania każdej z powódek odprawy bez istnienia właściwej podstawy prawnej.

Sąd Okręgowy zwrócił również uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego, który w wyroku z 27 kwietnia 2022 r. w sprawie I PSKP 64/21 wskazał, iż przepis art. 250 ust. 4 ustawy z 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 wygaś nie może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z 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 wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających KAS. Ustawodawca nie ustanowił zatem 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 wiąże się to także z celem jakiego ma służyć odprawa, która, co umknęło uwadze Sądu pierwszej instancji, należy się wówczas, gdy ustanie zatrudnienia jest definitywne. Funkcją odprawy jest bowiem przede wszystkim niwelowanie skutków socjalnych utraty pracy, w sytuacji, w której były pracownik mógłby zostać bez środków do życia.

Wskazać w tym miejscu należy, iż przepisy prawa przewidują różnego rodzaju odprawy pracownicze.

Sąd drugiej instancji, przywołując różnego rodzaju odprawy przewidziane w przepisach skonstatował, iż odprawa jest świadczeniem związanym z „zakończeniem” wykonywania pracy. Powódki zaś kontynuują zatrudnienie u pozwanego, co sprawia, że ich sytuacja jest diametralnie inna.

Odprawa jest, zdaniem Sądu drugiej instancji, świadczeniem jednorazowym związanym z definitywną zmianą statusu osoby zatrudnionej, powodującym ustanie zatrudnienia. W przypadku odprawy emerytalnej chodzi o zakończenie pracy i

przejście na emeryturę, w przypadku zaś odpraw dla pracowników zwalnianych grupowo przesłanką jest rozwiązanie stosunku pracy. W drugim przypadku pracownicy mogą znaleźć sobie nowe zatrudnienie, ale ustawodawca zdecydował się niwelować ryzyko pozostania przez nich bez pracy przez jakiś czas. W sprawie niniejszej sytuacja powódek nie daje podstaw do uznania jej za analogiczną do sytuacji, dla których ustawodawca przewidział prawo do odprawy. U powódek bowiem 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 trwającego faktycznie nadal zatrudnienia.

Mając na uwadze brzmienie wskazanych przepisów oraz ich ugruntowaną wykładnię nie można doszukać się jakiegokolwiek analogicznej normy, która mogłaby zostać zastosowana do sytuacji powódek. W przypadku powódek nie ustało bowiem ogólnie rozumiane „zatrudnienie”, czyli więź prawna z podmiotem zatrudniającym, z której powódki pozyskiwały środki do życia. W każdym przypadku, dla którego ustawodawca przewidział świadczenie pełniące funkcję odprawy, wymogiem jest definitywne ustanie danego zatrudnienia, z tytułu którego odprawa się należy. W niniejszej sprawie taki przypadek nie zachodzi.

Powyższy wyrok skargą kasacyjną zaskarżyły powódki w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciły one:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie art. 171 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 oraz ust. 4 ustawy p.w.KAS w zw. z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej poprzez błędną ich 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 należna, 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 powinno 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;

II. gdyby Sąd uznał, że powyżej przywołana podstawa prawna, tj. ustawa p.w.KAS nie ma zastosowania do żądania procesowego powódek o wypłatę

odprawy, to na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono obrazę przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS), 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 poprzez 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 pierwszej instancji poprzez 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 1 marca 2017 r. stały się funkcjonariuszami w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, wobec zachowania przez nie ciągłość służby po reorganizacji, która skutkowała powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej i pozostały nimi - A. N. do 31 maja 2017 r., a G. N. do 5 czerwca 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 1 stycznia 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 A. N. w dniu 31 maja 2017 r., a G. N. w dniu 5 czerwca 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 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.

W związku z powyższym skarżące wniosły o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 12 grudnia 2022 r., sygn. akt VI Pa 53/21 w całości oraz oddalenie apelacji pozwanego Skarbu Państwa-Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódek kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie odwoławcze; oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódek kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o:

1. odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie jej oddalenie,

2. zasądzenie od skarżących kasacyjnie 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:

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się uzasadnione w stopniu wskazującym na konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i oddalenia apelacji od wyroku Sądu pierwszej instancji.

Na podstawie art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie stan faktyczny był bezsporny, natomiast osią sporu jest wykładnia przepisów prawa odnoszących się do prawa do odprawy, której wypłacenia dochodzą powódki.

Kwestia stanowiąca główny problem w niniejszej sprawie, a mianowicie problem prawa do odprawy pieniężnej dla funkcjonariusza służby celno-skarbowej, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy był przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 69), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonariuszowi służby celnej, który zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy z 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i który następnie przyjął propozycję, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 tej ustawy, określającą nowe warunki zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, stając się zgodnie z art. 171 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy pracownikiem zatrudnionym w Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie umowy o pracę, przysługuje - w związku z zakończeniem służby - prawo do odprawy pieniężnej (art. 163 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 z późn. zm., w związku ze stosowanym odpowiednio

art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej).

We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy uznał, opierając się na wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, że podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniającej zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Sąd Najwyższy stanął zatem na stanowisku, zgodnie z którym, mimo że prawo do odprawy nie wynika wprost z art. 170 ust. 1 p.w. KAS, konieczne jest odstępianie od jego wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej i systemowej. Taka możliwość wynika z analizy orzeczeń Sądu Najwyższego, w których podkreśla się trafnie, że odejście od wyników wykładni językowej jest uzasadnione wtedy, gdy prowadzi ona do absurdu albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji lub gdy zachodzi sprzeczność jej wyników z podstawowymi założeniami systemu prawnego albo niemożność jej akceptacji ze względów moralnych lub społecznych (por. np. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005 Nr 3, poz. 42, uchwały Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKGW 2005 Nr 9, poz. 74 i z 23 maja 2012 r., OSNC 2012 Nr 10, poz. 118 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 137, z 18 stycznia 2008 r., V CSK 351/07, OSNC 2009 Nr 3, poz. 44 lub z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 Nr 1, poz. 7).

Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie rozważył charakter prawny różnego rodzaju odpraw należnych pracownikom, nie wziął jednak pod uwagę szczególnego charakteru zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych. W ocenie Sądu Najwyższego, odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty osobie, która w sposób niezawiniony i wbrew swojej woli służbę tę kończy. W przypadku funkcjonariusza, którego służba na skutek przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisku w ramach korpusu służby cywilnej uległa zakończeniu i który utracił szereg uprawnień składających się na tzw. „prawo do munduru”, konieczne jest zrekompensowanie mu dotychczasowych szczególnych warunków służby związanych z pracą w formacji mundurowej. Dlatego uzasadnione

jest odstępianie od rezultatów wykładni gramatycznej, szczególnie biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości w zakresie ochrony praw majątkowych. Sąd Najwyższy wskazał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego podstawą uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (por. uchwała siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227). Sąd Najwyższy zauważył, że w wyroku z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 Nr 4, poz. 32, z glosą J. Jankowiaka) Sąd Najwyższy przedstawił już podobną wykładnię, że funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaś a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie p.w. KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaś wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy jej podjęcia (por. też wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, dotychczas niepublikowany).

Sąd Najwyższy uznał, że bez wątplenia przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej propozycji zatrudnienia pracowniczego w ramach KAS wywołuje dwa powiązane ze sobą, lecz odrębne skutki. Po pierwsze, wywołuje ono skutek w postaci wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza. Tym samym, skutek ten jest tożsamy, jak w przypadku nieprzyjęcia lub niezaproponowania funkcjonariuszowi w wyznaczonym terminie nowych warunków zatrudnienia, co powoduje, że funkcjonariusz ma prawo do wydania mu świadectwa służby, zgodnie z uchwałą w sprawie III PZP 7/19. Po drugie, w wyniku przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zostaje nawiązany nowy stosunek pracy pomiędzy KAS, a byłym już funkcjonariuszem, a obecnie pracownikiem Służby Celno-Skarbowej. Jak słusznie wskazywano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jedynie ten drugi skutek uzależniony jest od woli funkcjonariusza. Skutek w postaci wygaśnięcia stosunku służbowego następuje natomiast z mocy prawa, w istocie bez względu na wolę kontynuowania zatrudnienia w formie pracowniczej przez funkcjonariusza.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że skoro funkcjonariusz nawiązuje stosunek pracy w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, to jego sytuacja jest jakościowo lepsza od sytuacji funkcjonariusza, który odrzucił przedstawioną mu propozycję. Sytuacja tych dwóch funkcjonariuszy jest analogiczna w zakresie

wygaśnięcia stosunku służbowego, zarówno jeden, jak i drugi tracą swój status funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, a w konsekwencji związane z nim przywileje (jak również obowiązki). Kwestia ta nie może być bagatelizowana, pamiętać bowiem należy, że stosunek służby jest stosunkiem prawnym o szczególnym charakterze, powiązany z pewnymi doniosłymi obowiązkami, ale gwarantującym równocześnie pewne szczególne uprawnienia (o różnym charakterze – wynagrodzeniowym, emerytalnym, zaopatrzeniowym, czy związanym z posiadaniem stopnia służbowego oraz stabilnością zatrudnienia). W momencie wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusz jest tych uprawnień pozbawiany, w dodatku wbrew pewnemu zobowiązaniu państwa, które gwarantowało funkcjonariuszowi stabilizację i w zasadzie dożywotnią możliwość korzystania z uprawnień związanych z pełnioną przez niego służbą. Nie ma przy tym znaczenia, czy po tym wygaśnięciu stosunku służbowego, nawiązywany jest z byłym już funkcjonariuszem stosunek pracy w ramach KAS, czy też zmuszony on jest poszukiwać innej pracy. Wygaśnięcie stosunku służbowego i utrata uprawnień stają się bowiem faktem, zaproponowanie zatrudnienia pracowniczego naturalnie pomniejsza negatywne skutki ekonomiczne po stronie funkcjonariusza, powoduje, że nie musi on poszukiwać zatrudnienia, jednak nie powoduje przywrócenia uprawnień związanych ze stosunkiem służbowym. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentuje się ponadto, że odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2015 r., I PK 1/15, LEX nr 1959540).

Ustawodawca niestety nie dostrzegł wskazanych powyżej skutków zaproponowania i przyjęcia przez funkcjonariusza zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na tyle wyraźnie, by przewidzieć *expressis verbis* prawo do odprawy w tego rodzaju sytuacjach, nie oznacza to jednak, że prawo takie nie przysługuje. Jest to bowiem przypadek, w którym pewna luka legislacyjna może zostać wypełniona przez sięgnięcie do innych (niż językowa) metod wykładni. A w tym akurat przypadku, zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia celowościowa dokonywane w oparciu o treść przepisów ustaw wprowadzających KAS, jak również uchylanej ustawy o Służbie Celnej, czy w końcu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP pozwalają na przyjęcie, że

w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, a następnie nawiązania z nim stosunku pracy na podstawie umowy o pracę zawartą z tą Służbą funkcjonariuszowi przysługuje również odprawa pieniężna na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w. KAS. Warto bowiem zauważyć, że sytuacja takiego funkcjonariusza nie może być gorsza od sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaśł wobec niezaproponowania lub odrzucenia zatrudnienia w formie pracowniczej, podczas gdy obaj Ci funkcjonariusze tracą swój status funkcjonariusza oraz związane z nim uprawnienia. Sam fakt nawiązania stosunku pracowniczego ze KAS nie „polepsza” sytuacji byłego funkcjonariusza na tyle, aby uznać, że wyłącza prawo do odprawy. Wskazać bowiem należy, że jego sytuacja nie różni się zasadniczo od sytuacji funkcjonariusza, który przed wygaśnięciem stosunku służbowego znalazł nową pracę i nawiązał stosunek pracy bezpośrednio po wygaśnięciu stosunku służbowego, a przecież w tym drugim przypadku przysługiwała by mu odprawa na podstawie art. 170 ust. 4 p.w. KAS.

Zgodnie z art. 163 ust. 4 uchylonej ustawy o Służbie Celnej funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3 tego artykułu. Przepis ten odnosi się bezpośrednio do zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, nie zaś do likwidacji i przekształcenia całej Służby, nie budzi jednak wątpliwości Sądu Najwyższego, że w takiej sytuacji, jak będąca podstawą dla rozpatrywanego zagadnienia prawnego, do funkcjonariusza *per analogiam* znajdzie odpowiednie zastosowanie art. 170 ust. 4 p.w. KAS, który przyznaje świadczenia należne w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej. Wynika to ze wskazanego powyżej faktu tożsamości sytuacji funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaśł z uwagi na nieprzyjęcie zaproponowanych warunków, jak również z uwagi na ich przyjęcie i nawiązanie w miejsce wygasłego stosunku służbowego, stosunku pracy. Tym samym funkcjonariuszowi należna jest odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Wobec powyższego, mając na względzie, że stan faktyczny w niniejszej sprawie pozostawał bezsporny i nie ma potrzeby jego uzupełniania, należało ocenić,

że zarzuty naruszenia prawa materialnego podniesione w skardze kasacyjnej okazały się uzasadnione, zaś zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu, a apelacja pozwanego oddaleniu, bowiem powódkom należała się odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w. KAS.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 398¹⁶ § 1 k.p.c.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów oparto na § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 2 w zw. § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

Maciej Pacuda Romualda Spyt Krzysztof Rączka

r.g.

[ał]