

POSTANOWIENIE

Dnia 10 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka

w sprawie z powództwa A.S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku

o odprawę,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w dniu 10 grudnia 2025 r.,

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku
z dnia 25 lutego 2025 r., sygn. akt V Pa 181/24,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

**2. odstępuje od obciążania A.S. kosztami postępowania
kasacyjnego strony pozwanej.**

[I.T.]

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2024 r., VI P 468/24 oddalił powództwo A.S. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w B. o odprawę (pkt I) oraz odstąpił od obciążania powoda kosztami procesu (pkt II).

Wyrokiem z dnia 25 lutego 2025 r., V Pa 181/24 Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił apelację powoda (pkt I.) oraz zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku kwotę 1,350 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym z

ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powód zarzucił naruszenie: 1. art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w zw. z art. 170 ust. 3 i 4 p.w.K.A.S. w zw. z art. 32 Konstytucji R.P.; 2. art. 252 § 1 K.A.S.; 3. art. 119 k.c. w zw. z art. 252 ust. 1 KAS; 4. art. 252 § 2 K.A.S.; 5. art. 252 § 3 pkt 1 K.A.S.

Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący uzasadnił występowaniem istotnych zagadnień prawnych oraz potrzebą dokonania wykładni przepisów prawa przez Sąd Najwyższy, budzących poważne wątpliwości, a mianowicie: 1. czy przed rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego o wystąpieniu pominięcia prawodawczego i ustaleniu podstawy prawnej roszczenia (w drodze wykładni) roszczenie stało się wymagalne w dniu 1 czerwca 2017 r. i przedawniło się po upływie 3 letniego terminu tj. w dniu 1 czerwca 2020 r. (tj. blisko 3,5 roku przed wypowiedzią Sądu Najwyższego), 2. czy słuszna jest koncepcja przedstawiona przez Sąd Rejonowy w Legnicy m.in. w wyroku z dnia 25 lipca 2024 r. (IV P 189/20) oraz w wyroku 12 sierpnia 2024 r. (IV P 119/21) i potwierdzona przez Sąd Okręgowy w Legnicy m.in. w wyrokach z dnia 19 listopada 2024 r. (V Pa 311/24), z dnia 21 listopada 2024 r. (V Pa 306/24), z dnia 24 stycznia 2025 r. (V Pa 309/24, V Pa 333/24, V Pa 332/24), z dnia 30 stycznia 2025 r. (V Pa 320/24) że prawo do odprawy dla funkcjonariusza Służby Celnej zwolnionego ze służby przez złożenie do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy, bez uzasadnienia (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust 1 pkt 2 p.w.K.A.S.), zaktualizowało się w momencie zwolnienia ze służby (art. 163 ust. 4 u.s.c.). Jakkolwiek z uwagi na literalne brzmienie art. 170 ust 4 p.w.K.A.S. wymagalność roszczenia powstała w momencie wydania uchwały Sądu Najwyższego w dniu 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23; 3. czy sądy powszechne właściwe do rozstrzygnięcia sprawy w sprawie o odprawę, są uprawnione w świetle art. 252 § 2 K.A.S. (oraz obowiązującego do dnia 28 lutego 2017 r. art. 165 § 2 u.s.c.) do zbadania wyjątkowych okoliczności i nie uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia, zwłaszcza, że powód pismem z dnia 13 lutego 2024 r. (po zapoznaniu się z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23) wezwał Dyrektora IAS do wypłaty odprawy i otrzymał odpowiedź, że brak jest podstawy prawnej do wypłaty odprawy; 4. czy w świetle

regulacji art. 252 § 3 pkt 1 K.A.S. (obowiązującego od dnia 1 marca 2017 r.) oraz art. 165 § 3 u.s.c. (obowiązującego do dnia 28 lutego 2017 r.), przepisów których brzmienie jest tożsame, znamię czasownikowe „...bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: każda czynność przed kierownikiem urzędu, podjęta bezpośrednio, w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia.... ”, oznacza, że bieg terminu przedawnienia przerywa tylko sformalizowana i udokumentowana czynność jak: pisemne wezwanie do zapłaty (powód skierował wezwanie do zapłaty z dnia 13 lutego 2024 r., które nie doprowadziło do polubownego załatwienia sprawy), czy też norma art. 252 § 3 K.A.S. (ew. art. 165 § 3 u.s.c.) jest znacznie szersza i dopuszcza możliwość przerwania biegu przedawnienia przez każdą czynność podjętą przed kierownikiem urzędu w celu dochodzenia roszczenia; 5. skoro powód nie otrzymał w momencie zwolnienia ze służby z dniem 31 maja 2017 r. żadnego pouczenia, w jakim terminie, do kogo i na jakich zasadach może zgłaszać roszczenia ze stosunku służby w tym roszczenia o wypłatę odprawy, to czy faktycznie jak ustaliły Sądy obu instancji w dniu 31 maja 2017 r. rozpoczął bieg 3 - letni termin przedawnienia roszczenia, czy też do czasu opublikowania Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r. (III PZP 2/23) nie rozpoczął biegu; 6. czy w sprawie biegu terminu przedawniania powinny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy o Służbie Celnej (uchylonej z dniem 28 lutego 2017 r., czy też przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (obowiązującej od dnia 1 marca 2017 r. (o której zastosowaniu funkcjonariusze Służby Celnej nie zostali pouczeni), ewentualnie: jeżeli funkcjonariusz Służby Celnej nie stał się z mocy prawa z dniem 1 marca 2017 r. funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej i powinien otrzymać odprawę na podstawie art. 163 ust. 4 u.s.c. uchylonej z dniem 28 lutego 2017 r. ustawy o Służbie Celnej w związku z odpowiednio stosowanym art. 170 ust 4 p.w.K.A.S. w zw. z art. 32 Konstytucji R.P. to w takim razie czy do biegu terminu przedawniania nie powinien być stosowany, w miejsce pragmatyk służbowych, ogólny termin przedawnienia opisany w art. 118 Kodeksu cywilnego (tj. 6 letni termin przedawniania).

Z uwagi na powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda

A.S., tytułem odprawy kwotę 37.399,38 zł, wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku w całości, a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana wniosła o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej oraz w każdym przypadku o zasądzenie od A.S. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych wraz z odsetkami, o których stanowi art. 98 §1¹ k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, to Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać (postanowienia Sądu Najwyższego: z 20 października

2016 r., I PK 59/16, LEX nr 2160130; z 10 marca 2016 r., II CSK 10/16, LEX nr 2009500; z 26 lutego 2016 r., V CSK 518/15, LEX nr 2015640; z 24 września 2015 r., II PK 27/15, LEX nr 2019527). Skarga kasacyjna jest wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 września 2023 r., I USK 242/23, LEX nr 3720391 i powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). W związku z tym wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi.

Skarżący powołuje się w pierwszej kolejności na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych, jednakże takich zagadnień prawidłowo nie formułuje. Sformułowanie istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. powinno przybrać postać porównywalną z formułowaniem zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, o którym stanowi na przykład art. 390 § 1 k.p.c. Chodzi więc o przedstawienie wyraźnych wątpliwości co do określonego przepisu lub zespołu przepisów, albo szerzej i bardziej ogólnie - wątpliwości co do pewnego uregulowania prawnego. Z przedstawionych przez wnoszącego skargę istotnego zagadnienia prawnego musi jednak wynikać, jakie są konkretne problemy prawne, na czym polegają istotne wątpliwości (na przykład interpretacyjne). Sformułowane zagadnienie powinno zatem odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się

do rozwoju jurysprudencji i prawa pozytywnego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147; z 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z dnia 25 września 2025, III PSKP 131/25 (niepubl.), wyrażone w sprawie o zbliżonym stanie faktycznym, że żadne z przedstawionych przez skarżącego pytań nie może zostać uznane za spełniające wymogi przewidziane dla przedstawienia zagadnienia prawnego. Po pierwsze skarżący nie przedstawił wywodu zawierającego uzasadnienie przekonujące o występowaniu rzeczywistej potrzeby przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Po drugie w przedstawionych (dwóch pierwszych) pytaniach skarżący nie odnosi się w skonkretyzowany sposób do określonych przepisów, których „istotne zagadnienia” miałyby dotyczyć. Po trzecie, sformułowane przez skarżącego zagadnienie prawne musi służyć rozstrzygnięciu danej sprawy. Nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego problem prawny, którego wyjaśnienie nie miałoby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w ustalonym stanie faktycznym (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2009 r., II PK 248/08, LEX nr 736732). Tymczasem w niniejszej sprawie odpowiedź na przedstawione przez skarżącego zagadnienia nie może spełnić takiej roli. Sformułowane pytania nie uwzględniają bowiem dokonanych przez Sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych.

Nie występują wskazane przez skarżącego wątpliwości wskazane w pytaniu trzecim, które dotyczy wątpliwości co do badania przez sąd w świetle art. 252 § 2 K.A.S. (który został nieprawidłowo powołany, ponieważ nie przewiduje paragrafów a ustępy) (oraz obowiązującego do dnia 28 lutego 2017 r. art. 165 § 2 Ustawy o Służbie Celnej - dalej: u.s.c.) wyjątkowych okoliczności i nie uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia. Skarżący powołuje się przy tym na pismo z dnia 13 lutego 2024 r., w którym wzywał Dyrektora IAS do wypłaty odprawy). Sąd Okręgowy, dokonując analizy zarzutu przedawnienia, odniósł się do podnoszonych przez powoda okoliczności, oceniając je za niemające usprawiedliwiającego charakteru i niebędące wyjątkowymi okolicznościami. Zagadnienie prawne sformułowane przez powoda nie ma charakteru generalnego i odnosi się do stanu faktycznego w sprawie. Tymczasem w myśl art. 398³ § 3 k.p.c. oraz art. 398¹³ § 2

k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalania faktów lub oceny dowodów, a Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Zauważyć należy również, że rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego lub wątpliwości interpretacyjnych nie może się sprowadzać do odpowiedzi na zarzuty skarżącego skierowane pod adresem zaskarżonego orzeczenia ani też do odpowiedzi na wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania przepisów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2015 r., I PK 4/15, LEX nr 1661934).

Zgodnie z treścią art. 252 ust. 2 ustawy o KAS „kierownik jednostki organizacyjnej może nie uwzględnić terminu przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami”. Zatem wątpliwości skarżącego co do podmiotu uprawnionego w świetle tego przepisu do nieuwzględnienia terminu przedawnienia można wyjaśnić za pomocą prostych reguł wykładni. Analogicznie należy ocenić „zagadnienie prawne” przedstawione w punkcie czwartym. Z art. 252 ustawy o KAS, będącego *de facto* powtórzeniem nieobowiązującego już art. 165 ustawy o Służbie Celnej, wynika bowiem, że bieg przedawnienia roszczenia przerywa „każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub uznanie roszczenia” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025, II PSK 3/25, LEX nr 3905457).

Na marginesie należy wyjaśnić, że nie można uznać, iż w sprawie mógł mieć zastosowanie art. 118 k.c. zgodnie z treścią którego jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. W sprawach o zasądzenie odprawy z tytułu zwolnienia ze służby zastosowanie znajdują przepisy szczególne w rozumieniu art. 118 k.c. Przypomnieć wypada, że art. 165 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, stanowił iż roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Identyczne do tego przepisu brzmienie ma art. 252 ust. 1

obowiązującej ustawy o KAS. Także Kodeks pracy przewiduje 3-letni okres przedawnienia: roszczenia ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne (art. 291 § 1 k.p.). Należy zatem uznać, że roszczenie „ucywilnionego” funkcjonariusza o odprawę ulega przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Natomiast daty wymagalności roszczenia o odprawę nie regulowały przepisy ustawy o Służbie Celnej, jak również nie regulują jej przepisy ustawy o KAS. Ustawodawca art. 20 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.1321), uzupełnił art. 174 uKAS między innymi o ustęp 10, zgodnie z którym „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. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby”. Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2018 r. i od tego momentu nie mogło być wątpliwości, że stosunek służbowy „ucywilnionego” funkcjonariusza ustał, umożliwiając mu żądanie wypłaty odprawy z tytułu zwolnienia ze służby. Z art. 174 ust. 10 u.KAS wynikało także, że nastąpiło to w dniu 30 kwietnia 2017 r. Należy przy tym wskazać, iż trudno traktować tą datę jako datę wymagalności roszczenia, z uwagi na konieczność ochrony interesów funkcjonariuszy, którzy dopiero z wejściem ustawy w życie (1 stycznia 2018 r.) dowiedzieli się, że wymagalność roszczenia nastąpiła osiem miesięcy wcześniej, co prowadziłoby do wstecznego skrócenia okresu przedawnienia. W konsekwencji należałoby uznać za datę wymagalności odprawy datę wejścia w życie art. 174 ust. 10 u.KAS, tj. 1 stycznia 2018 r.

Odnosząc się natomiast do skutków znaczenia dla wymagalności roszczenia o odprawę podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie III PZP 2/23, należy natomiast stwierdzić, że uchwała ta faktycznie wyjaśniała wątpliwości dotyczące roszczenia „ucywilnionego” funkcjonariusza o odprawę, dotyczące między innymi

podstawy prawnej (art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Cywilnej w związku z art. 170 ust. 1, 3 i 4 pwKAS czy art. 250 ust. 4 uKAS). Wymaga jednak przypomnienia, że Sąd Najwyższy w przedmiotowej uchwale podzielił poglądy i argumentację wyrażone m.in. w wyroku z 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 (OSNP 2024, nr 1, poz. 3). Uchwała w sprawie III PZP 2/23 nie kreowała zatem nowego stanu prawnego, a odnosiła się do skonkretyzowanej kwestii prawnej. Nie można więc przyjmować, iż dopiero od jej podjęcia w dniu 6 lutego 2024 r. roszczenia „ucywilnionych” funkcjonariuszy o odprawę stawały się wymagalne.

Także gdy idzie o potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, to nie zostały przedstawione argumenty przekonujące o tym, że skarga powinna zostać przyjęta do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Skarżący nie wskazał, na czym jego zdaniem polegają poważne wątpliwości ani nie przedstawił rozbieżności występujących w orzecznictwie sądów. Wskazanie na orzeczenia sądów powszechnych zapadłych w różnych stanach faktycznych, nie może przemawiać za uzasadnieniem występujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Potrzeba wykładni przepisów prawnych występuje, jeżeli co do konkretnego przepisu prawnego brak jednolitej lub utrwalonej judykatury, zwłaszcza judykatury Sądu Najwyższego albo też przyjęta i dominująca wykładnia jest oczywiście błędna lub kontrowersyjna. Skarżący powinien bądź to wskazać argumentację przemawiającą za zmianą dotychczasowej wykładni, bądź też wykazać, że dany przepis prawny, chociaż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wyjaśnienia i powinien zostać zinterpretowany przez Sąd Najwyższy. Inaczej rzecz ujmując, potrzeba wykładni przepisu budzącego poważne wątpliwości lub wywołującego rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) zachodzi wtedy, kiedy jego niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie bądź kiedy przepis ten nie doczekał się wykładni w kierunku wskazywanym przez skarżącego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 42436; z 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji stosownie do art. 398⁹ § 2 k.p.c., o kosztach rozstrzygając na zasadzie art. 102 k.p.c.

[I.T.]

[a.†]