

POSTANOWIENIE

Dnia 20 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa A. J.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie
o odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 20 listopada 2024 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie
z dnia 17 marca 2023 r., sygn. akt XIII Pa 152/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. nie obciąża strony skarżącej kosztami postępowania kasacyjnego powódki.**

UZASADNIENIE

Powódka A. W. J. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Warszawie 25.671 zł z odsetkami od 1 czerwca 2017 r., tytułem odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby w Służbie Celno-Skarbowej w związku z likwidacją lub reorganizacją jednostki organizacyjnej.

W uzasadnieniu podniosła, że pełniła służbę w Służbie Celnej od 19 września 2005 r. zaś od 1 marca 2017 r. stała się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej. W związku z wejściem w życie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, otrzymała w dniu 17 maja 2017 r. propozycję pracy, którą przyjęła. Z uwagi na powyższe jej stosunek służbowy od 1

czerwca 2017 r. uległ przekształceniu w stosunek pracy na czas nieokreślony. W związku z zakończeniem stosunku służby, pozwany powinien był jej wypłacić odprawę.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie wyrokiem z 12 kwietnia 2021 r. oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 17 marca 2023 r., w pkt 1. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że: a) zasądził od Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na rzecz powódki A. J. kwotę 21.454,80 zł tytułem odprawy, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty; b) w pozostałym zakresie oddalił powództwo; w pkt 2. w pozostałym zakresie oddalił apelację.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną, w której na podstawie art. 398⁹ §1 pkt 1 k.p.c., wniesiono „o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, ponieważ w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, powstałe na tle przepisów art. 163 ust. 4 u.s.c., art. 170 ust. 3 i 4 pwKRS oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, dostrzeżone również przez Sąd Najwyższy (wyroki z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 oraz z 12 kwietnia 2023 r., II PSKP 63/22), jednak dotychczas nierozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy, a wywołujące rozbieżności w orzecznictwie, które należy ująć następująco:

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 pwKAS w zw. z art. 171 ust. 1 pwKAS), brak odesłania w takim przypadku do stosowania art. 163 ust. 4 u.s.c. (tak jak to czyni art. 170 ust. A pwKAS) i brak przyznania takim („ucywilnionym”) funkcjonariuszom uprawnienia do odprawy, uznać należy:

a) za zaniechanie ustawodawcze, którego konsekwencją jest brak de lege lata podstawy prawnej do otrzymania odprawy przez tę grupę byłych funkcjonariuszy służby celnej, czy też

b) 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 przestankowego 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 Krajowej Administracji Skarbowej („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. 1 p.w.KAS, zróżnicowanie ich sytuacji znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących, konstytucyjnie relewantnych i proporcjonalnych argumentach?”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o nieprzyjęcie jej do dalszego rozpoznania i zasądzenie od pozwanego zwrotu kosztów procesowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy, który nie został do tej pory bezpośrednio rozwiązany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i dla którego rozwikłania dotychczasowe orzecznictwo jest niewystarczające. W przypadku powołania jako podstawy wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania istnienia w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, skarżący ma obowiązek nie tylko sformułować samo zagadnienie, ale także - w uzasadnieniu wniosku - przedstawić odpowiednią jurydyczną

argumentację wskazującą na dopuszczalność i celowość rozwiązania problemu prawnego w sposób preferowany przez skarżącego, a odmienny od sposobu rozstrzygnięcia tego problemu przy wykorzystaniu zapatrywań wyrażonych przez sąd drugiej instancji. Dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne”.

Kwestią sporną według skarżącego, niewyjaśnioną przez Sąd Najwyższy w pełni i w sposób jednoznaczny, pozostawało to, czy prawo do odprawy przyznane funkcjonariuszom celnym, którym nie zaproponowano ani służby, ani pracy w KAS (lub którzy te propozycje odrzucili), powinno przysługiwać również tym funkcjonariuszom, którzy propozycję pracy otrzymali i ją przyjęli oraz czy brak konkretnych przepisów stanowiących o prawie do odprawy pracowników ucywilnionych jest pominięciem prawodawczym, które może być „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że odpowiedzi na powyższe pytania – rozstrzygając jednocześnie poboczne wątpliwości w tej materii – udzielił już Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23 (LEX nr 3666665), stwierdzając, że funkcjonariuszowi służby celnej, który zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy 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.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy wskazał, że problematyka skutków tzw. „ucywilnienia” stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej przez regulacje p.w.KAS stała się już przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego, w tym orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił koncepcję „przekształcenia” administracyjnoprawnego stosunku służby w stosunek pracy w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca

2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71). Jednak koncepcja ta została trafnie odrzucona w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. postanowienie z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767; uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, OSNP 2020 nr 7, poz. 63), który przyjął, że w zaistniałej sytuacji doszło do ustania stosunku służbowego i nawiązania w jego miejsce stosunku pracy. We wskazanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego III PZP 7/19 (tak samo w postanowieniu Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132, z omówieniem M. Szpyrki), Sąd Najwyższy uznał, 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.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy uznał, 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 odstępienie 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, OSNKW 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). W ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w omawianym wyroku, 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.

Sąd Najwyższy wskazał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznana 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). 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 tracą swój status funkcjonariusza oraz związane z nim uprawnienia. Sam fakt nawiązania stosunku pracowniczego ze KAS nie poprawia 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 przysługiwałaby 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 wygasł 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.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że nie spełnia się zgłoszona we wniosku podstawa przedsądu, jako że nie istnieje problem istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), gdyż zagadnienie nie wykracza poza zwykłą wykładnię prawa, która również nie składa się na kwalifikowaną podstawę przedsądu (*a contrario* art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.). Podkreślana problematyka pominięcia ustawodawczego również nie podnosi rangi przedstawionego zagadnienia prawnego, gdyż powoływane wyżej rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego wskazują na konkretne przepisy prawa, z których należy wywodzić prawo do odprawy, o której mowa w sprawie.

Wobec tego na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c., zważając na wynik sprawy, dotychczasowe obciążenie strony pozwanej kosztami na rzecz powódki, istniejącą wątpliwość w wykładni prawa i ostateczne zakończenie sporu.

l.n
[a.l]