



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

SSN Renata Żywicka

w sprawie z powództwa M. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w B.

o ustalenie, przywrócenie do służby, odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 5 września 2023 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 27 maja 2022 r., sygn. akt V Pa 9/22,

1) oddała skargę kasacyjną,

**2) nie obciąża powoda kosztami zastępstwa procesowego
pозwanej w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

M. M. w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w B. wniósł o ustalenie, że jego stosunek służby trwał nieprzerwanie w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 31 lipca 2019 r. W razie uznania

przez Sąd, iż stosunek służbowy został przerwany, wniósł o przywrócenie go do służby na ten okres, alternatywnie o zasądzenie odszkodowania w kwocie 15.183,12 zł. Jako podstawę prawną swoich roszczeń wskazał przepisy art. 45, 47 i 67 k.p. Podniósł, że bezpodstawnie i bezprawnie nie zaproponowano mu kontynuowania służby. Zmuszony został do przyjęcia propozycji umowy o pracę, gdyż inaczej pozbawiony byłby źródła utrzymania. Wniósł również o zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu.

Strona pozwana wniosła o jego oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z 11 marca 2022 r. oddalił powództwo (pkt I) oraz orzekł o kosztach postępowania (pkt II).

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód był funkcjonariuszem zatrudnionym na podstawie administracyjnego stosunku służby w Referacie Procedur Celnych i Obsługi Przedsiębiorców. Od 1 marca 2017 r. pełnił służbę na stanowisku młodszego eksperta Służby Celnej. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. działając na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) złożył powodowi propozycję zatrudnienia od 1 czerwca 2017 r. na stanowisku pracowniczym, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony jako ekspertowi skarbowemu w Dziale Postępowania Celnego, [...] Referacie Postępowania Celnego w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w B. Powód propozycję tę przyjął. Dyrektor pozwanej pismem z 23 lipca 2019 r. zwracał się do powoda o wskazanie, czy jest zainteresowany zmianą podstawy zatrudnienia na stosunek służby. Wobec zgody powoda, z dniem 1 sierpnia 2019 r. przywrócono powoda do służby.

Sąd Rejonowy uznał, że stosunek służbowy powoda przekształcił się w stosunek pracy. Taki skutek przewidywał wprost art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS i bez podważenia tej normy nie można uznać, że stosunek służbowy trwał nadal nieprzerwanie. Powód powoływał się na niekonstytucyjność przepisów wprowadzających, nie wnioskował jednak o zwrócenie się przez Sąd z odpowiednim pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd z urzędu również nie widział potrzeby występowania z takim pytaniem. Ustawy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem korzystają bowiem z domniemania konstytucyjności. Konstytucyjnej

wadliwości stosowanych przepisów nie dostrzegł także NSA. Sąd pierwszej instancji dodał, że powołane przez powoda orzecznictwo TK mające potwierdzić niekonstytucyjność przepisów wprowadzających odnosiło się do sytuacji innej niż w niniejszej sprawie, a więc do kwestii wygaśnięcia stosunków zatrudnienia (ich całkowitego zakończenia), a nie jedynie przekształcenia (zmiany formy prawnej). Dodatkowo w sprawie niniejszej do przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy doszło na skutek dwustronnego porozumienia, co tym bardziej pozbawia argumentów stanowisko o niekonstytucyjności przepisów prowadzących do tego przekształcenia.

Sąd Rejonowy wskazał, że jednolite i utrwalone orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych jednoznacznie przyjmuje, że do administracyjnoprawnych stosunków zatrudnienia (stosunków służby) nie stosuje się, nawet odpowiednio, przepisów prawa pracy, również w zakresie ich nawiązania i rozwiązania, z wyjątkiem sytuacji gdy pragmatyki służbowe danej grupy funkcjonariuszy do takich przepisów wyraźnie się odnoszą. Tak więc norm dotyczących administracyjnych stosunków zatrudnienia, w tym możliwości ich reaktywacji w drodze procesu sądowego, należy szukać w przepisach prawa administracyjnego, a nie prawa pracy. Przepisy prawa pracy odnosić można jedynie do czynności z zakresu prawa pracy, a więc np. oferty zatrudnienia oraz nawiązania stosunku zatrudnienia.

Sąd pierwszej instancji uznał, że co do zasady możliwe było badanie zgodności z prawem pracy zarówno złożonej powodowi oferty, jak i skuteczności prawnej jego zgody na przedstawioną ofertę. Co do tej ostatniej okoliczności, powód podniósł, że znajdował się w sytuacji przymusu ekonomicznego. Nie zarzucił jednak w sposób jednoznaczny, że doszło do jakiejś prawnie istotnej wady jego oświadczenia woli, ani nie złożył określonego w art. 88 k.c. oświadczenia cofającego oświadczenie woli. Tak więc Sąd nie miał podstaw prawnych, by uznać wadliwość przyjęcia przez powoda oferty zatrudnienia. Ustalenie tej wadliwości nie zmieniałoby zresztą sytuacji prawnej w ramach wskazanych przez powoda roszczeń.

Dalej Sąd Rejonowy podniósł, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis art. 18 k.p. ma zastosowanie, gdy strony łączy umowa o pracę, a nie inny

rodzaj zatrudnienia, np. umowa cywilnoprawna. Nie można więc na podstawie tego przepisu domagać się zatrudnienia innego, niż w ramach stosunku pracy.

Nie ma również podstaw prawnych, w ocenie Sądu Rejonowego które mogłyby na skutek uznania wadliwości czy to oferty zatrudnienia, czy wadliwości oświadczenia woli o przyjęciu tej oferty, prowadzić do przywrócenia istnienia stosunku służby. Potencjalna wadliwość oświadczenia woli którejś ze stron mogłaby tylko powodować jego nieważność ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), a w konsekwencji uznanie że oferta zatrudnienia w ogóle nie została złożona, lub nie została przyjęta. Skutki takiej sytuacji określa art. 170 ust. 1-3 przepisów wprowadzających, wskazując iż w takim przypadku następuje wygaśnięcie stosunku służby.

Nie można również mocą orzeczenia sądu reaktywować służby, bowiem do stosunków służby, w tym ich reaktywacji, nie znajdują zastosowania przepisy prawa pracy, w tym Kodeksu pracy. W sprawach stosunków służbowych zakończonych wydaniem decyzji, reaktywację tych stosunków powoduje uchylenie decyzji. W niniejszej sprawie stosunek służbowy uległ zmianie w stosunek pracy w wyniku porozumienia stron. W tej sytuacji prawnej nie tylko żaden przepis wprost nie tworzy roszczenia o przywrócenie do pracy, ale też brak podstaw do szukania takich przepisów w drodze analogii. Podstawowym warunkiem zastosowania analogii jest uznanie, że w danej kwestii istnieje luka w prawie. Tymczasem nie ma podstaw do twierdzenia, że przy zmianie stosunku zatrudnienia w drodze porozumienia stron istnieje luka w zakresie braku przepisów umożliwiających kwestionowanie tego porozumienia roszczeniem o przywrócenie do służby. Również w zakresie umów o pracę brak przecież takich przepisów. Do wzruszania porozumień stron służą przepisy, których zastosowanie rozważano już powyżej, a więc przepisy dotyczące wad oświadczeń woli lub sprzeczności takiego porozumienia z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Zdaniem Sądu Rejonowego zastosowanie w niniejszej sprawie przepisów art. 42, 45 czy 67 k.p. nie jest możliwe nie tylko z tego powodu, że dotyczą one pracowników, a nie funkcjonariuszy, lecz również dlatego, iż regulują sytuacje prawne w swoim charakterze odmienne od branych pod uwagę w tych przepisach. Nie doszło bowiem w sprawie do dokonania wypowiedzenia, czy wypowiedzenia

zmieniającego, ani do wygaśnięcia stosunku służby, lecz do jego przekształcenia w drodze porozumienia stron. Co więcej, powód obecnie powrócił do stosunku służby, a nawet prawo pracy nie przewiduje, aby można było wyrokiem sądu przywrócić pracownika do pracy z mocą wsteczną na czas określony, a nie jedynie na przyszłość (na okres po uprawomocnieniu się wyroku).

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że wszystkie wskazane powyżej argumenty znajdują analogiczne zastosowanie co do roszczenia o ryczałtowe odszkodowanie wynikające z prawa pracy (art. 45, 56, 67 k.p.) w sytuacji bezprawnego zakończenia stosunku pracy na mocy jednostronnej czynności prawnej pracodawcy. W niniejszej sprawie zmiana statusu prawnego wynikała z porozumienia stron (przyjęcia oferty). Powyższe nie oznacza, że powodowi nie służy potencjalnie żadne roszczenie przeciwko pozwanemu.

Sąd Rejonowy podkreślił, że najpowszechniej stosowanym, również w zakresie administracyjnoprawnych stosunków zatrudnienia, jest roszczenie o odszkodowanie (oczywiście wymagające wykazania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, jak np. wysokość szkody). Takie roszczenia były wielokrotnie opisywane w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym funkcjonariuszy. Żadna norma prawna nie wymaga natomiast, by w przypadku każdego stosunku prawnego musiał istnieć przepis umożliwiający reaktywację tego stosunku, a nie tylko dochodzenie poniesionych strat. Roszczenie powoda nie dotyczyło jednak odszkodowania wywodzonego z prawa cywilnego, co jasno wynika z podstaw prawnych roszczenia wskazanych przez pełnomocnika powoda. Również podstawa faktyczna pozwu nie zawierała wskazania podstaw odpowiedzialności cywilnoprawnej pozwanego, w szczególności wykazania wysokości szkody. Brak też wykazania, że działanie strony pozwanej w zakresie złożenia propozycji pracy było prawnie wadliwe. W niniejszej sprawie materialnoprawną podstawą decyzji pracodawcy był art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających. Decyzje warunków służby wydawane na tej podstawie prawnej podejmowane są w ramach uznania administracyjnego.

Sąd Rejonowy wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym ma ograniczony zakres. Sprowadza się ona do zbadania, czy zaskarżona decyzja

nie nosi cech dowolności, to jest czy organ administracji wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu okoliczności istotnych dla sprawy. W konsekwencji w takich sprawach sądy administracyjne badają jedynie, czy zaskarżona decyzja nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów. Z wyjaśnień i zestawień pozwanego wynika, że powód nie otrzymał propozycji służby, bowiem liczba etatów dla funkcjonariuszy była ograniczona i przewidziano ich przyznanie dla osób zajmujących się czynnościami z art. 2 ust. 2 ustawy o KAS, a więc kontrolą celno-skarbową czym nie zajmowała się komórka powoda. Ze wskazanych powyżej dowodów nie wynika, aby działanie pozwanego w zakresie złożenia również powodowi propozycji pracy było nierównym traktowaniem lub postępowaniem wadliwym z innych przyczyn.

Na skutek apelacji powoda Sąd Okręgowy wyrokiem z 27 maja 2022 r., w pkt. I oddalił jego apelację w pkt. II orzekł o kosztach postępowania.

W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń i wydał trafne, odpowiadające prawu rozstrzygnięcie. Sąd Okręgowy w całej rozciągłości podziela zarówno ustalenia faktyczne, jak i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, zatem nie zachodzi konieczność ich powtarzania.

Sąd drugiej instancji podniósł, że nie ma racji powód twierdząc, iż z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS wynikał obowiązek Dyrektora IAS w B. złożenia powodowi propozycji dalszego pełnienia służby. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż właściwy organ został uprawniony do złożenia każdej z wymienionych w art. 165 ust. 7 grup adresatów zarówno propozycji służby, jak i propozycji zatrudnienia. Użyty w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające zwrot „odpowiednio” dotyczy właściwości organu, w którego dyspozycji pozostają pracownicy i funkcjonariusze, którym należy złożyć propozycję i nie ogranicza organu w wyborze rodzaju proponowanej podstawy zatrudnienia. Nie oznacza to zatem, że w przypadku funkcjonariuszy przedkładana propozycja może dotyczyć wyłącznie nowych warunków służby. Natomiast użyty w tym przepisie spójnik „albo” służy zapewnieniu, że jeden adresat może otrzymać tylko jedną z alternatywnych propozycji. Ponadto ustawodawca właściwym organom pozostawił także dalej idące prawo do niezłożenia pracownikom/funkcjonariuszom

żadnej propozycji i określił materialnoprawny termin realizacji tego uprawnienia do dnia 31 maja 2017 r. Nie ulega wątpliwości, że powód otrzymał i przyjął propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B. Skutkiem odmowy przyjęcia byłoby wygaśnięcie stosunku służby. Powód przyjął propozycję, ale niezwłocznie rozpoczął jej podważanie. W ocenie Sądu powód mógł odrzucić tę propozycję i wówczas domagać się przywrócenia do służby lub odszkodowania.

Sąd Okręgowy wskazał, że na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.) i ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948), doszło do połączenia organów celnych, skarbowych oraz kontroli skarbowej w jedną strukturę organizacyjną tj. Krajową Administrację Skarbową. Z tych regulacji wynika uprawnienie właściwego organu do złożenia w określonym w niej terminie propozycji zatrudnienia lub służby na nowych warunkach. Jednocześnie ustawodawca pozostawił uznaniu organu rozstrzygnięcie o tym, jaka to będzie propozycja (zatrudnienia, czy służby). Innymi słowy, ustawodawca w celu przeprowadzenia reformy nie wykluczył prawnej możliwości złożenia funkcjonariuszowi celnemu propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie służby. Ponadto podnieść należy, że aby nastąpił skutek w postaci przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty, więc czynność ta dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. W niniejszej sprawie powód przyjął złożoną mu przez stronę pozwaną propozycję pracy.

W ocenie Sądu Okręgowego nie można uznać za uzasadnione powoływanie się przez powoda na sytuację przymusu ekonomicznego. Obawa przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z utratą statusu funkcjonariusza nie uniemożliwia rozsądnej analizy sytuacji i swobodnego podjęcia decyzji co do przyjęcia oferty pracy. Przedkładając propozycję pracy strona pozwana nie próbowała w sposób prawem niedopuszczalny wpłynąć na wolę powoda. Dlatego też nie ma podstaw prawnych i faktycznych do stwierdzenia, że strona pozwana była zobowiązana do przedstawienia powodowi propozycji służby.

Sąd Okręgowy podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny orzekał już kilkakrotnie w sprawach dotyczących wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa w wyniku przeprowadzanych reform w administracji publicznej i z jego stanowiska wynika, że prawodawca może wprowadzić szczególny tryb ustania stosunku pracy z mocy prawa, jeżeli jest to uzasadnione specyficznymi okolicznościami, jakie towarzyszą reformowaniu administracji publicznej na dużą skalę. Usprawiedliwione jest wówczas przyjmowanie mniej korzystnych rozwiązań dla pracowników (por. wyroki z 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99). W tych wyrokach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zróżnicowanie pracowników na tych, którym zaproponowano nowe warunki pracy oraz tych, którym takiej propozycji nie przedstawiono nie narusza zasady równości i równego traktowania, a ustawodawca przy formułowaniu zasad reformy musi brać pod uwagę także inne wartości konstytucyjne, jak interes publiczny, dobro wspólne, równowagę finansów publicznych, które mają związek ze zmianami dokonywanymi w strukturach administracji państwowej. Przekształcenie stosunku służbowego jest konstrukcją normatywną dopuszczalną na gruncie Konstytucji RP. Nie istnieją regulacje prawne zapewniające gwarancję ochrony trwałości stosunku służbowego. Ustawodawca ma prawo do przeprowadzania reform. Konstytucja RP nie zabrania dokonywania zmian połączonych z likwidacją albo tworzeniem nowych stanowisk służbowych. Z zasady trwałości stosunków służbowych nie można wywieść zasady, że dopuszczalne są tylko reformy, które zagwarantują każdemu funkcjonariuszowi dalsze pozostawanie w stosunku służby. Dopuszczalność przekształcenia szeroko rozumianych stosunków zatrudnienia jest akceptowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucyjność przewidzianego w art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów przejściowych przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy nie jest kwestionowana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Sąd odwoławczy podniósł, że w uchwale 7 sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 wskazano, iż w polskim systemie prawnym ustanie (zakończenie) stosunku administracyjnoprawnego jest dopuszczalne na mocy przepisu rangi ustawowej. Przykładem takiego przepisu jest właśnie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisy wprowadzające ustawę o KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w

służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony. Następstwem tego uregulowania jest zatem ustanie dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstanie nowego stosunku prawnego, a mianowicie stosunku pracy. Dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza i nie jest potrzebne wcześniejsze wygaśnięcie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej, aby mogło dojść do omawianego przekształcenia. Przeciwnie, następstwem tego przekształcenia jest faktyczne zakończenie dotychczasowego stosunku służbowego.

Sąd Okręgowy podkreślił, że do stosunków służby, w tym ich reaktywacji, nie znajdują zastosowania przepisy prawa pracy, w tym Kodeksu pracy. W niniejszej sprawie stosunek służbowy uległ zmianie w stosunek pracy w wyniku porozumienia stron. Wzruszania porozumień stron służą przepisy dotyczące wad oświadczeń woli lub sprzeczności takiego porozumienia z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Zastosowanie w niniejszej sprawie m. in. przepisów art. 45 k.p., 47¹ k.p., 56 k.p., 67 k.p. nie jest możliwe nie tylko z tego powodu, że dotyczą one pracowników, a nie funkcjonariuszy, lecz również dlatego iż regulują sytuacje prawne w swoim charakterze odmienne od branych pod uwagę w tych przepisach. Nie doszło bowiem w sprawie do dokonania wypowiedzenia, czy wypowiedzenia zmieniającego, ani do wygaśnięcia stosunku służby, lecz do jego przekształcenia w drodze porozumienia stron. Ustawodawca uznał, że przyjęcie propozycji pracy powoduje przekształcenie się stosunku służbowego w stosunek pracy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2000 r., TK 1/99 stwierdził, że art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań zawartych w Kodeksie pracy. Wygaśnięcie stosunku pracy co do zasady jest zgodne z ustawą zasadniczą. Ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie temu który nadal pracuje.

Nie ma także podstaw zdaniem Sądu Okręgowego do stwierdzenia, aby zaproponowanie powodowi stosunku pracy, a nie stosunku służby, stanowiło akt dyskryminacji powoda na tle innych dotychczasowych funkcjonariuszy. Rozważając

złożenie powodowi propozycji uwzględniono okoliczność, iż nie był on przewidziany do realizacji czynności i zadań zarezerwowanych w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno Skarbowej. Do dnia 1 marca 2017 r. wykonywał swoje obowiązki w komórce orzeczniczej, w której zakres realizowanych czynności nie został zastrzeżony do wyłącznej właściwości funkcjonariuszy. Realizując przyjętą zasadę, iż funkcjonariuszom pełniącym służbę w komórkach „niepolicyjnych” złożone zostaną propozycje zatrudnienia, taka propozycja została złożona również powodowi, tak samo jak i pozostałym funkcjonariuszom tej komórki. Kierując się potrzebami kadrowymi podlaskiej KAS, uwzględniając posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania powoda Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. podjął decyzję o przedstawieniu mu propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia w [...] Referacie Postępowania Celnego [...] Urzędu Celno - Skarbowego na dotychczasowych warunkach płacowych.

W ocenie Sądu Okręgowego nie są również zasadne zarzuty dotyczące naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. skutkujące odmową udzielenia powodowi ochrony prawnej. W uchwale NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 nie wskazano na żadne konkretne roszczenia a zawarte w niej stwierdzenie, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy nie zamyka funkcjonariuszowi prawa dochodzenia swych praw przed sądem powszechnym nie oznacza, że dochodzenie to zawsze przyniesie pozytywny skutek i sformułowane w niniejszym procesie roszczenia powoda zostaną automatycznie uwzględnione.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wniósł powód. Zaskarżając wyrok w całości skarżący wniósł o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy przez ustalenie istnienia stosunku służby powoda w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Ewentualnie przez przywrócenie powoda do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej od 1 czerwca 2017 r. na poprzednie warunki służby i płacy. Ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy oceni, że w sprawie należy przeprowadzić postępowanie dowodowe w znacznej części skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, a także o uchylenie w całości

poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Skarżący wniósł również o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego oraz zwolnienie go od kosztów sądowych w całości, w tym od opłaty od skargi kasacyjnej i kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego.

W podstawach skargi kasacyjnej zarzucono:

I) naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) a to:

1) art. 78 ustawy o Służbie Celnej, art. 82 u.s.c., art. 87 u.s.c., art. 91 u.s.c., art. 96 u.s.c., art. 98 u.s.c., art. 101 u.s.c., art. 104 u.s.c., art. 105 u.s.c., art. 125 u.s.c. w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., art. 158 K.A.S. i art. 176 K.A.S. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w dniu 1 marca 2017 r. wraz z utratą mocy Ustawy o Służbie Celnej i likwidacją Służby Celnej, a zarazem wejściem w życie od 1 marca 2017 r. przepisów Ustawy przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową i Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, było dopuszczalne przekształcenie z mocy prawa (*ex lege* - bez zgody funkcjonariusza) stosunku służby w likwidowanej Służbie Celnej w stosunek służby w nowo powołanej formacji Służbie Celno-Skarbowej, gdy tymczasem żaden przepis Ustawy o Służbie Celnej nie przewiduje takiego rozwiązania, zatem w dniu 1 marca 2017 r. powód został zwolniony ze Służby Celnej (w związku z likwidacją tej formacji), i nawiązał stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej (w sposób wadliwy albowiem z mocy prawa bez zgody lub wniosku funkcjonariusza i bez prawa wniesienia odwołania (czego nie przewidują przepisy ustawy o K.A.S. m.in. art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., wręcz art. 176 K.A.S. przewiduje, że funkcjonariusz innej służby mundurowej może być przeniesiony do Służby Celno-Skarbowej jedynie na wniosek i po uzyskaniu zgody odpowiedniego przełożonego), na okres zaledwie 3 miesięcy do 31 maja 2017 r., po którym to okresie został zwolniony z ww. nowo utworzonej formacji mundurowej na gruncie przepisów Ustawy p.w. K.A.S. i Ustawy o K.A.S., w efekcie uregulowanie ustawowe, na mocy którego dochodzi do zmiany formacji, w której funkcjonariusz pełni służbę *ex lege*, nie spełnia

standardu zgodności z art. 2, art. 7, art. 8 i art. 65 Konstytucji RP (wolności wyboru zawodu i miejsca wykonywania pracy);

2) art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w. KAS, art. 170 p.w. KAS i art. 171 p.w. KAS przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi propozycja pracy była zgodna z zasadą „swobody nawiązania stosunku pracy” a jej przyjęcie powodowało ustanie stosunku służbowego, gdy tymczasem bez względu na to czy funkcjonariusz przyjął propozycję pracy czy też nie, i tak następował skutek w postaci zwolnienia ze służby (w przypadku przyjęcia propozycji pracy w dniu określonym w propozycji, z kolei w przypadku nie przyjęcia propozycji pracy, stosunek służbowy ustał najpóźniej 31 sierpnia 2017 r.), oznaczona konstrukcja prawna nie spełnia standardu zgodności z Konstytucją RP, m.in. z art. 2, art. 7, art. 32, art. 60, o czym na gruncie przekształcenia UOP w ABW i AW, i przy zastosowaniu zbliżonej konstrukcji prawnej orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt: K 45/02, nadto funkcjonariusze Służby Celnej (a następnie Służby Celno-Skarbowej) działali pod przymusem, albowiem odmowa przyjęcia propozycji pracy oznaczała utratę źródła zarobkowania, na co absolutnie osoby mające na utrzymaniu rodziny i stałe zobowiązania, nie mogły sobie pozwolić (z tym, że zastrzegły przy przyjęciu propozycji pracy, że będą na drodze sądowej domagać się przywrócenia do służby) Konkludując o zwolnieniu powoda ze służby (wbrew jego woli) rozstrzygnęła czynność Dyrektora IAS w B., złożona (odmowa przyjęcia propozycji pracy nie prowadziła do utrzymania statusu funkcjonariusza formacji mundurowej.

3) art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie Ustawy o KAS 1 marca 2017 r.), art. 179 KAS w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 KAS przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusza Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno-Skarbowej) można zwolnić ze służby na podstawie złożenia przez Dyrektora IAS propozycji pracy (czynności o charakterze cywilnoprawnym powodującej zwolnienie ze służby na płaszczyźnie prawa administracyjnego), podczas gdy Ustawa o Służbie Celnej (art. 104 u.s.c.) i Ustawa o KAS (art. 179 KAS w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 KAS) zawiera ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić funkcjonariusza ze służby i kategorycznie należy ocenić, że nie ma wśród nich przesłanki (złożenia oferty pracy), co więcej przed zwolnieniem

funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej należało uzyskać opinię właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego - w stosunku do każdego funkcjonariusza czego również w przypadku powoda nie zrealizowano (Państwo Polskie istotnie ma prawo do reformy administracji, ale musi respektować wymogi konstytucyjne, zapewnić realizację praw nabytych i ustalić odpowiedni okres dostosowawczy, tak m.in. na kanwie art. 2 Konstytucji rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 73);

4) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w. KAS przez błędną wykładnię i ustalenie, że na gruncie ww. przepisów Dyrektor IAS w B. mógł powodowi - funkcjonariuszowi Służby Celnej (następnie po przeniesieniu *ex lege* Służby Celno-Skarbowej) złożyć „odpowiednio” propozycję pracy, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia oznaczonych przepisów wskazuje, że znamię „odpowiednio” należy rozumieć przez pryzmat wykładni przeprowadzonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniu z 20 marca 2018 r. (sygn. akt: IV SA/GI 887/17) a mianowicie, skoro w dniu 1 marca 2017 r. ustawodawca uznał, że funkcjonariusz Służby Celnej (z mocy prawa) spełnia wszystkie przesłanki aby stać się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej, to nie ma żadnych racjonalnych powodów aby zaledwie 3 miesiące później, funkcjonariusz był zwalniany ze służby przez złożenie mu oferty pracy, na podstawie nieostrych przesłanek ustawowych, zatem znamię „odpowiednio” należy rozumieć w ten sposób, że do 31 maja 2017 r. Dyrektor IAS był zobligowany do przedłożenia odpowiednio: 1) funkcjonariuszom propozycji służby, a 2) pracownikom - propozycji pracy, co więcej o tym, że zwolnienie ze służby czy też pracy przez nie złożenie do 31 maja 2017 r. żadnej propozycji bez uzasadnienia, jest niezgodne z prawem, wypowiedział się w prawomocnym wyroku z 25 maja 2018 r., sygn. akt: IV Pa 115/18 Sąd Okręgowy w Częstochowie, na zasadzie analogii niezgodne z prawem jest złożenie propozycji pracy powodujące zwolnienie ze służby bez uzasadnienia wypowiedział się: Sąd Najwyższy w orzeczeniach: z dnia 9 lipca 2020 r. (sygn. akt: III Pk 31/19), i z dnia 1 marca 2022 r. (sygn. akt: I PSKP 61/21) oraz m.in. Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy, na mocy wyroku z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt: IV Pa 115/18. Ponadto, na mocy orzeczenia z dnia 1 marca 2022 r. (sygn. akt: I PSKP 61/21) Sąd Najwyższy ocenił, że pracownik zwolniony z pracy w trybie przepisu art. 165 ust. 7

p.w.K.A.S. w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 1 p.w.K.A.S. przez nie złożenie żadnej propozycji, niezwłocznie powinien otrzymać uzasadnienie dlaczego to on został wytypowany do zwolnienia z pracy (w którym elemencie jego kwalifikacje okazały się niższe od tych pracowników którzy mogli kontynuować pracę po dniu 1 czerwca 2017 r. (na zasadzie analogii M. M. również powinien otrzymać uzasadnienie dlaczego został zwolniony ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy - bez uzasadnienia i dlaczego okazał się tym gorszym funkcjonariuszem od tych którym umożliwiono kontynuowanie służby w Służbie Celno - Skarbowej po dniu 1 czerwca 2017 r.). Co więcej Sąd a quo nie pochylił się nad wytycznymi Szefa K.A.S., w tym kluczowym pismem Szefa K.A.S. z dnia 24 lutego 2017 r. w którym wskazano „Niedopuszczalnym jest składanie propozycji służby funkcjonariuszom realizującym zadania służbowe w Wydziałach Wsparcia i Orzecznictwa”. W gruncie rzeczy wytyczne Szefa K.A.S. były sprzeczne z normą art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. która obligowała do przeprowadzenia wszechstronnej oceny przebiegu służby i kwalifikacji poszczególnego funkcjonariusza (nie zawężając tego procesu do ostatniej Komórki w której funkcjonariusz pełnił służbę przed tzw. ucywilnieniem).

5) art. 184 KAS przez jego niezastosowanie *per analogiam*, gdy tymczasem propozycja pracy złożona na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przez Dyrektora IAS do 31 maja 2017 r., jest *de facto* ukrytą decyzją o zwolnieniu ze służby (co prawda w uchwale z 1 lipca 2019 r. sygn. akt: 1 OPS 1/19, Naczelny Sąd Administracyjny stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP w tym art. 45 i 77, otworzył drogę sądową zwolnionym funkcjonariuszom do dochodzenia roszczenia ze stosunku służby o przywrócenie do służby i absolutnie nie wskazał, że warunkiem sine qua non skierowania roszczenia o przywrócenie do służby jest uprzednie nie przyjęcie propozycji pracy), istotnie NSA nie wskazał na podstawie jakiego przepisu funkcjonariusza należy przywrócić do służby, w konsekwencji właściwa jest wykładnia dokonana przez: Sąd Rejonowy w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) i z dnia 10 grudnia 2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19), Sąd Okręgowy w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w orzeczeniu z dnia 15 listopada 2021 r., sygn. akt: IV Pa 71/21) i Sąd Rejonowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w wyroku z dnia 7 marca 2022 r. (sygn. akt: IV P 238/19), o zastosowaniu przepisu najbardziej zbliżonego do zastanego stanu faktycznego tj. art. 184 K.A.S., (zgodnie z wykładnią Prof. dr hab. Ewy Łętowskiej), dlatego też z powodu zwolnienia powoda ze służby z rażącym naruszeniem prawa, bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby, bez podania przyczyny zwolnienia, bez uzasadnienia zwolnienia, z zaniechaniem uzyskania opinii (art. 146 K.A.S.), M.M. powinien być przywrócony do służby przy zastosowaniu art. 184 K.A.S. (zastosowanego per analogiam). Odmienne koncepcję ale również mającą swoje uzasadnienie prawne, przedstawiły: Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19 oraz Sąd Okręgowy w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21), przywracając powodów do służby (zwolnionych w podobnych okolicznościach prawnych i faktycznych jak M.M.) przy zastosowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, m.in. art. 45 k.p. w zw. 56 k.p., przy założeniu że stosunek służby jest szczególnym stosunkiem pracy z mianowania.

6) art. 2 ust. 2 K.A.S przez błędną wykładnię i przyjęcie, że:

powód słusznie został zwolniony ze służby ponieważ nie wykonywał tzw. zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy, gdy tymczasem Sąd Okręgowy w Białymstoku nie zauważył, że powód był funkcjonariuszem jednolitej formacji mundurowej Służby Celnej przez 13 lat (w której nie było żadnego podziału na zadania cywilne i mundurowe), w dniu 1 marca 2017 r. stał się z mocy prawa (w oparciu o art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S.) funkcjonariuszem nowej formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej, a następnie po 3 miesiącach został zwolniony ze służby przez złożenie do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy. Zatem powód do dnia 31 maja 2017 r. był funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej (jego stosunek służby podlegał szczególnej ochronie opisanej m.in. w art. 179 KA.S. i art. 180 K.A.S.) i mógł wykonywać wszystkie zadania przypisane Krajowej Administracji Skarbowej, także te opisane w art. 2 ust. 2 K.A.S. (z których strona pozwana wywodzi podział na zadania cywilne i mundurowe). W konsekwencji Sąd II instancji nie dostrzegł, że nie ma żadnego powiązania prawnego pomiędzy wykonywaniem zadań opisanych w art. 2 ust. 2 K.A.S. a obligatoryjnym zwalnianiem funkcjonariuszy ze

służby w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. W istocie art. 2 ust. 2 stanowi katalog zadań przypisanych Krajowej Administracji Skarbowej których nie mogą wykonywać pracownicy cywilni. Powód istotnie dopiero od dnia 1 czerwca 2017 r. nie mógł wykonywać zadań opisanych w art. 2 ust 2 K.A.S. (z bardzo prostego powodu), ponieważ został zwolniony ze służby. Warto dodać, że M. M. w dniu 1 marca 2017 r. otrzymał polecenie służbowe stawienia się do służby w Urzędzie Celno - Skarbowym w B. (Referat Postępowania Celnego). Stąd też, powód pełnił służbę w Urzędzie Celno - Skarbowym przez 3 miesiące (od 1.03.2017 r. do 31.05.2017 r.). Co więcej nie ma żadnego przepisu prawa który zabraniałby funkcjonariuszowi po dniu 31 maja 2017 r. pełnić służbę w Urzędzie Celno - Skarbowym, w Referacie Postępowania Celnego. Co ciekawe, po ponownym wstąpieniu do służby dnia 1 sierpnia 2019 r. M. M. nadal wykonuje te same zadania służbowe. W efekcie zwolnienie powoda ze służby było irracjonalne albowiem w ujęciu chronologicznym: funkcjonariusz - pracownik - funkcjonariusz, wykonywał on te same zadania.

7) art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. przez błędne zastosowanie i przyjęcie, że powód M. M., zgodnie ze swoimi kwalifikacjami i przebiegiem służby, prawidłowo po 13 latach, został zwolniony ze służby bez uzasadnienia, przez złożenie tzw. propozycji pracy, w sytuacji gdy strona pozwana nie przedłożyła żadnego dokumentu z którego by wynikało, kto, gdzie i na jakim etapie dokonał rzetelnej i uczciwej oceny kwalifikacji i przebiegu służby powoda, m.in. przeanalizował: zakres zadań powoda w poszczególnych komórkach, otrzymywane nagrody i wyróżnienia, awanse służbowe oraz odbyte szkolenia. W istocie Sąd Rejonowy i Sąd Okręgowy *a priori* przyjęły, że przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. uczynił z Dyrektora IAS na 3 miesiące, autonomiczny organ w strukturach administracji Państwa Polskiego, który mógł dowolnie zwalniać funkcjonariuszy ze służby, bez żadnego uzasadnienia i nie ponosząc z tego tytułu żadnej odpowiedzialności. Takie rozumienie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. zaprzecza istocie stosunku służby w formacji mundurowej Państwa Polskiego, jest sprzeczne z Konstytucją RP m.in. art. 32, oraz pragmatykami służbowymi. Zwracam uwagę, że powód aby zostać przyjętym do Służby Celnej musiał odbyć 3 letnią służbę przygotowawczą, w trakcie której został kompleksowo przygotowany do pełnienia czynności funkcjonariusza Służby Celnej, co znajduje odzwierciedlenie w bardzo dobrych ocenach z egzaminów zawodowych kończących

służbę przygotowawczą. Tymczasem został zwolniony ze służby w nadzwyczajnej formie złożenia tzw. propozycji pracy art. 165 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. (czynności pozornie cywilno - prawnej powodującej skutek na gruncie prawa administracyjnego w postaci zwolnienia ze służby) bez żadnego uzasadnienia i bez wydania jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego fakt zwolnienia ze służby.

II) naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to:

1) art. 189 k.p.c. przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że powód M. M.(funkcjonariusz Służby Celnej z ponad 13 letnim stażem służby, przeniesiony *ex lege* na mocy art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. dnia 1 marca 2017 r. do Służby Celno - Skarbowej a następnie zwolniony z nowej formacji mundurowej po 3 miesiącach, przez złożenie do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. bez uzasadnienia), który otrzymał od Dyrektora IAS, w trybie art. 150 K.A.S. tzw. propozycję ponownego wstąpienia do służby (którą przyjął) i od dnia 1 sierpnia 2019 r. ponownie wstąpił do Służby Celno - Skarbowej, nie może żądać ustalenia istnienia stosunku służby w okresie 1.06.2017 r. - do 31.07.2019 r., gdy tymczasem art. 189 k.p.c. stanowi jednoznacznie, że powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. Powyższa norma prawna ma kapitalne znaczenie w niniejszej sprawie, ponieważ ponowne wstąpienie do służby dnia 1 sierpnia 2019 r. nie może sanować bezprawnego zwolnienia M. M. ze służby z dniem 31 maja 2017 r., zwłaszcza, że powód w ujęciu chronologicznym: funkcjonariusz - pracownik - funkcjonariusz wykonywał tożsame zadania. Gdyby przyjąć rozstrzygnięcie Sąd *meriti* za trafne, okres od dnia 31.05.2017 r. - do 31.07.2019 r. pozostałby bez ochrony prawnej opisanej (o której stanowi w zależności od przyjętej koncepcji: art. 184 ust. 4 K.A.S. - okres pozostawania poza służbą, zastrzeżeniem ust. 5, wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi oraz odpowiednio w art. 51 § 1 zd. 2 k.p. w zw. z art. 56 k.p. - okres pozostawania bez pracy, za który nie przyznano wynagrodzenia, nie uważa się za przerwę w zatrudnieniu, pociągającą za sobą utratę uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego zatrudnienia). Na czym polega interes prawny funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej zwolnionego ze służby przez złożenie tzw. propozycji

pracy bez uzasadnienia na gruncie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. który następnie powrócił do służby na podstawie art. 150 K.A.S. klarownie wyjaśnił Sąd Rejonowy w Bielsku Białej V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w prawomocnym wyroku z dnia 29 marca 2021 r., sygn. akt: V P 115/19) odniesienie się w uzasadnieniu wyroku do rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i sądów powszechnych m.in. b) Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt: III PZP 7/19) c) prawomocnych wyroków Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) oraz z dnia 10 grudnia 2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19), jak również d) prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 listopada 2021 r. (sygn. akt: IV Pa 71/21), e) prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21)

- w kontekście zgodności z Konstytucją RP przepisów p.w.K.A.S. na podstawie których zwolniono funkcjonariuszy formacji mundurowej ze służby f) wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy z dnia 4 sierpnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19, g) wyroku Sadu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 października 2020 r. (sygn. akt: IX P 28/20), h) postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt: II PSK 6/21, które bezpośrednio wskazywały, że przepisy reformujące (*de facto* likwidujące Służbę Celną) nie spełniają standardu zgodności z Konstytucją, zawierają ewidentne luki prawne, a ustalenie słusznych praw zwolnionych funkcjonariuszy wymaga bezpośredniego zastosowania przepisów aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej (art. 8 Konstytucji RP) a także stosowania wykładni prawa *per analogiam*. Opisane rozstrzygnięcia sądów, zapadłe na kanwie likwidacji Służby Celnej obligowały Sąd do przeprowadzenia głębokiej analizy i ustalenia czy przepisy art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. i art. 170 ust. 4 p.w.K.A.S. (choćby w kontekście oceny art. 174 ust. 10 K.A.S. dokonanej przez Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19) a także: konstrukcja art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. są zgodne z art. 2, art. 7, art. 8, art. 32, i art. 60 Konstytucji RP, czego Sąd II instancji całkowicie w swoich

rozważaniach zaniechał i uchylił się od oceny priorytetowego żądania powoda - przywrócenia do służby.

3) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. w zw. z art. 365 § 1 k.p.c., przez:

- błędne ustalenie, że tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.) stanowi jednolity proces (który następuje w ramach konsensusu obu stron), podczas gdy Sąd Najwyższy na mocy Uchwały z dnia 19 lutego 2020 r. (w sprawie o sygn. akt: III PZP 7/19) nakazującej wydanie świadectwa służby zwolnionym ze służby funkcjonariuszom, w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, jednoznacznie wskazał, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno - prawnym, a stosunek pracy - jest stosunkiem cywilno - prawnym, i w ramach tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy dochodzi do zwolnienia funkcjonariusza ze służby i w następnym kroku nawiązania stosunku pracy (są to dwa odrębne etapy powiązane jedynie czasowo), o odrębności stosunku służby i stosunku pracy wypowiedział się m.in. Sąd Rejonowy w Nowym Sączu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 29 maja 2018 r. (sygn. akt: IV P 44/18). Sąd Okręgowy w Białymstoku, nie zauważył, że konstrukcja art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. zakrywa rzeczywistą przyczynę zwolnienia ze służby, albowiem sugeruje, że zakończenie stosunku służby nastąpiło z woli obu strony. Tymczasem do zwolnienia powoda ze służby, wbrew jego woli, doprowadziła czynność Dyrektora IAS, złożenie: M. M., do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy.

4) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a. przez:

- błędne uznanie, że funkcjonariusz Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) który przyjął tzw. propozycję pracy - nie może wnosić do Sądu Pracy roszczenia o przywrócenie do służby, gdy tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w Uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) jednoznacznie rozstrzygnął, że funkcjonariusz zwolniony ze służby w ramach tzw. procesu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy na podstawie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.) może przed Sądem Pracy realizować roszczenia ze stosunku

służby (w tym - wnosić o przywrócenie do służby - warunkiem *sina qua non* zgłoszenia takiego roszczenia nie jest uprzednie nie przyjęcie złożonej do dnia 31 maja 2017 r. przez Dyrektora IAS (tzw. propozycji pracy). Co ważne na mocy postanowienia z dnia 4 lutego 2021 r. (sygn. akt: II PSKP 6/21) Sąd Najwyższy, częściowo zanegował Uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) i ocenił, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno - prawnym i wszelkie roszczenia z tego stosunku powinny być realizowane przed Sądem Administracyjnym. Z drugiej jednak strony Sąd Najwyższy doszedł do konkluzji, że skoro Sądy Administracyjne nie podjęły się rozpoznania spraw, funkcjonariusz może dochodzić swych praw ze stosunku służby, w trybie art. 199 k.p.c. przed Sądem Powszechnym). W efekcie przyjęcie tzw. propozycji pracy, pozostaje bez znaczenia dla dochodzenia słusznego roszczenia o przywrócenie do służby ewentualnie o ustalenie istnienia stosunku służby. W przypadku konstrukcji art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. funkcjonariusz nie miał żadnego wpływu na zwolnienie ze służby (o tym zdecydowała czynność Dyrektora IAS w B. - złożenie do dnia 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy - czynności która powodowała zupełnie odmienne skutki niż jej nazwa na to wskazuje). Jeśli funkcjonariusz nie miał wpływu na zwolnienie ze służby, to nie może świadomie pozbawić się roszczeń ze stosunku służby (w formie nawiązania stosunku cywilno - prawnego). Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt: III PZP 7/19) ocenił, że regulacja art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S. nie ma charakteru odnowienia). Dyrektor IAS złożył powodowi tzw. propozycję pracy (rozstrzygającą o zwolnieniu ze służby) w dniu 15 maja 2017 r. M. M. w dniu 24 maja 2017 r. przyjął ww. propozycję i od dnia 1 czerwca 2017 r. strony postępowania nawiązały stosunek pracy.

W przypadku nie uwzględnienia zarzutu opisanego w pkt I ppkt 5, wyrokowi Sądu Okręgowego skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to art.:

1. art. 45 Kodeksu Pracy i 56 Kodeksu Pracy w zw. z art. 51 § 1 zd. 2 Kodeksu Pracy przez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie żądania powoda o przywrócenie do służby, gdy tymczasem M.M. został zwolniony ze służby z naruszeniem prawa, a zatem powinien być przywrócony do służby (taką koncepcję

zaprezentował Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19, który przywrócił powoda do służby, stosując odpowiednio przepisy Prawa Pracy, przy założeniu, że stosunek służby jest szczególnym stosunkiem pracy z mianowania (ponownie przypominam, że Naczelny Sąd Administracyjny, w Uchwale z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 nie wskazał, że warunkiem koniecznym skierowania roszczenia o przywrócenie do służby jest nie przyjęcie tzw. propozycji pracy - są to dwa całkowicie odrębne stosunki prawne: stosunek służby - stosunek administracyjno - prawny, oraz stosunek pracy - stosunek cywilno - prawny, (tak m.in. w Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., o sygn. akt: III PZP 7/19 uznał Sąd Najwyższy, nakazując wydanie świadectwa służby (przy zastosowaniu art. 188 K.A.S. *per analogiam*), zwolnionym ze służby funkcjonariuszom w formie złożenia tzw. propozycji pracy. Co ważne, linię orzecniczą Sądu Rejonowego Szczecin Centrum potwierdził także Sąd Okręgowy w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie. Skarżący wniósł również o zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie podlega uwzględnieniu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947, dalej: ustawa o KAS) oraz ustawą wprowadzającą KAS połączeniu uległy organy celne, skarbowe oraz kontroli skarbowej w jedną strukturę organizacyjną – Krajową Administrację Skarbową (KAS). Pracownicy oraz funkcjonariusze, dotychczas zatrudnieni w strukturach izb skarbowych, stali się pracownikami oraz funkcjonariuszami izb (...), zachowując tym samym ciągłość pracy. W przypadku, gdy zmieniało się miejsce wykonywania ich obowiązków służbowych, otrzymywali do dnia 28 lutego 2017 r. pisemną informację (art. 165 ust. 6 przepisów

wprowadzających KAS). Natomiast brak tej informacji był równoznaczny z powierzeniem wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu. Od dnia 1 marca 2017 r. uległa likwidacji odrębność organów celnych oraz organów kontroli skarbowej, zaś IAS połączyła się z mającymi siedzibę w tym samym województwie: izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 4 przepisów wprowadzających KAS). Wówczas, zgodnie z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających KAS, dyrektor (...) składał odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Natomiast w przypadku, gdy pracownik bądź funkcjonariusz nie otrzymał stosownej propozycji w określonym terminie jego stosunek pracy wygasał z dniem 31 maja 2017 r. W przypadku otrzymania propozycji pracownik bądź funkcjonariusz mógł bądź ją przyjąć bądź odmówić jej przyjęcia w terminie 14 dni (art. 170 ust. 2 przepisów wprowadzających KAS). W takiej sytuacji stosunek pracy bądź stosunek służbowy wygasał po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, nie później jednak niż do dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających KAS). Natomiast w przypadku przyjęcia powyższej propozycji dotychczasowy stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony jak również stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształcił się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno Skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających KAS).

Jak zostało to w sprawie ustalone powód był funkcjonariuszem celnym. Od 1 marca 2017 r., pełnił służbę na stanowisku młodszego eksperta Służby Celnej. Na podstawie art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających KAS Dyrektor Izby Administracji Skarbowej od 1 czerwca 2017 r., złożył powodowi propozycję zatrudnienia na stanowisku pracowniczym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powód przyjął tę propozycję. W takiej sytuacji z dniem 1 czerwca 2017 r.

na mocy art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających KAS jego stosunek służbowy przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Następnie Dyrektor IAS pismem z 23 lipca 2019 r., zwrócił się do powoda o wskazanie czy jest zainteresowany zmianą podstawy zatrudnienia na stosunek służby. Powód wyraził zgodę i 1 sierpnia 2019 r., przywrócono go do służby.

W przedmiotowej sprawie istotne jest przede wszystkim to czy funkcjonariusz który przyjął w trybie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby. W sytuacji powoda chodzi o okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 lipca 2019 r.

W wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r. (III PSKP 19/22, LEX nr 3513267), gdzie dokonano oceny możliwości domagania się przez funkcjonariusza, który przyjął w trybie art. 165 ust. 7 ustawy p.w. KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), Sąd podniósł, że ocena ta musi uwzględnić fakt, że funkcjonariusz miał niewątpliwie wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (wskutek przyjęcia proponowanych warunków pracy i płacy). Nie miał zaś wpływu na dalsze trwanie stosunku służbowego. Stosunek ten bowiem albo wygasał, gdy odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego albo "nie istniał dalej", gdy funkcjonariusz przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia. Mechanizm ten, oparty na selektywnej formule, pozostaje w opozycji do ugruntowanego poglądu, zgodnie z którym stosunek służbowy funkcjonariusza cechuje określona ochrona prawna przejawiająca się w dalej idących gwarancjach trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy. Stąd zagadnienie jest doniosłe nie tylko z teoretycznego, ale przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia. Dotyczy ono bowiem pracowników służby publicznej, których trwałość stosunku służby jest jedną z istotnych gwarancji realizacji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która zawarta jest w preambule Konstytucji RP (zob. M.J. Zieliński: Ustawowe wygaszanie stosunku służby (w:) Między ideowością a pragmatyzmem - tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, red. nauk. K. Rączka, B. Godlewska-Bujok,

E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, Wolters Kluwer 2022, s. 788).

Wspomniana ochrona przejawia się w tym, że zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniania z niej, należą do kategorii decyzji administracyjnych. W przypadku jej wydania funkcjonariusz może złożyć odwołanie do Szefa KAS. W przypadku, gdy decyzję o zwolnieniu ze służby wydaje Szef KAS, funkcjonariusz może w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na decyzję wydaną w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Dodatkowo w sprawach dotyczących fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby sądy administracyjne badają, czy decyzja o rozwiązaniu stosunku służbowego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 111/15, LEX nr 2100505).

Dalej Sąd Najwyższy podniósł, że ustawa o KAS (ani p.w.KAS) nie przewidywała wprost roszczenia o przywrócenie do służby, chociaż takim terminem posługuje się art. 185 i 186 u.KAS. Ostatnie dwa przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znalazła się powódka, (w przedmiotowej sprawie powód) niemniej stanowią punkt wyjścia do stwierdzenia, że reaktywacja stosunku służbowego jest możliwa w ściśle określonych przypadkach. O ile katalog zdarzeń wymienionych w art. 185 i 186 u.KAS jest zamknięty, o tyle nie oznacza to, że w innych wypadkach takiego roszczenia nie można wyinterpretować z analizy całokształtu norm, w tym także prokonstytucyjnej wykładni prawa, zwłaszcza gdy sąd stwierdzi kardynalne wady w ustawowej procedurze prowadzącej de facto do zakończenia stosunku służbowego i powstania w jego miejsce stosunku pracy. Takie stanowisko prezentuje również Sąd Najwyższy, twierdząc, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia w myśl ustawy wprowadzającej ustawę o KAS), jednocześnie przyjmują, że ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak "przekształcenie", w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni (na przykład odnowienie 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 w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, LEX nr 2780761). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767) podkreślono, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i uznaniu, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. W konsekwencji zakończenie stosunku służbowego otwiera drogę do uznania żądania funkcjonariusza o przywrócenie do służby.

Przede wszystkim należy zauważyć, że w wyniku tej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawy prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień traci swój status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następuje z mocy prawa. W rzeczywistości jest uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (w sprawie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B.). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową kłóci się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji obowiązują nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor (w:) Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016).

Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 p.w.KAS. Wymaga przy tym podkreślenia, że przepis ten był już przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W wyroku z 29 września 2020 r., III PK 164/19 (LEX nr 3060574) przyjęto, że wymienione w art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej

przez pracodawcę powinny stanowić wzorzec, według którego pracodawca dokonuje selekcji pracowników kwalifikujących się do dalszego zatrudnienia oraz kwalifikujących się do podjęcia przez niego decyzji o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Brak zastosowania tych warunków zarówno na etapie przydziału pracowników do tych dwóch grup, jak i nieujawnienie tych kryteriów w oświadczeniu pracodawcy stwierdzającym wygaśnięcie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania pracowników (z niewiadomych powodów jedni zatrudniani na tym samym stanowisku otrzymali propozycję nowego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie otrzymali). Z przytoczonego orzeczenia Sądu Najwyższego wynika, że zaproponowanie lub niezaproponowanie pracownikowi lub funkcjonariuszowi nowych warunków zatrudnienia lub służby może się opierać tylko na kryteriach wyrażnie wymienionych w art. 165 ust. 7 ustawy, którymi są: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

W rozpoznawanej sprawie ustalono, że pozwany pracodawca zaproponował powodowi nowe warunki zatrudnienia po 31 maja 2017 r. Sąd Okręgowy ustalił przy tym jednoznacznie, że nie ma także podstaw do stwierdzenia, aby zaproponowanie powodowi stosunku pracy, a nie stosunku służby, stanowiło akt dyskryminacji powoda na tle innych dotychczasowych funkcjonariuszy. Rozważając złożenie powodowi propozycji uwzględniono okoliczność, iż nie był on przewidziany do realizacji czynności i zadań zarezerwowanych w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno Skarbowej. Do dnia 1 marca 2017 r. wykonywał swoje obowiązki w komórce orzeczniczej, w której zakres realizowanych czynności nie został zastrzeżony do wyłącznej właściwości funkcjonariuszy. Realizując przyjętą zasadę, iż funkcjonariuszom pełniącym służbę w komórkach „niepolicyjnych” złożone zostaną propozycje zatrudnienia, taka propozycja została złożona również powodowi, tak samo jak i pozostałym funkcjonariuszom tej komórki. Kierując się potrzebami kadrowymi podlaskiej KAS, uwzględniając posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania powoda Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. podjął decyzję o przedstawieniu mu propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia w [...] Referacie Postępowania

Celnego [...] Urzędu Celno - Skarbowego na dotychczasowych warunkach płacowych.

Ustalenia te oraz ocena dowodów są wiążące dla Sądu Najwyższego w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Wskazując na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ § 1 k.p.c., oddalił skargę kasacyjną jako bezzasadną. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c.

[ms]