



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa D. W.
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 11 grudnia 2024 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku
z dnia 15 lipca 2022 r., sygn. akt V Pa 10/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Halina Kiriło Jolanta Frańczak Krzysztof Rączka

[r.g.]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 15 lipca 2022 r., sygn. akt V Pa 10/22, Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił apelację powódki D. W. od wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku z 23 marca 2022 r., sygn. akt VI P 260/19, którym Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo o ustalenie istnienia stosunku służby, przywrócenie do służby i odszkodowanie wniesione przeciwko Skarbowi Państwa – Izbie Administracji Skarbowej w B..

D. W. wystąpiła z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w B. wnosząc ostatecznie o ustalenie, że jej 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, wносиła o przywrócenie jej do służby na ten okres, alternatywnie domagała się zasądzenia odszkodowania w kwocie 16.777,80 zł. Jako podstawę prawną swoich roszczeń wskazała przepisy art. 45, 47 i 67 k.p. Podniosła, że bezpodstawnie i bezprawnie nie zaproponowano jej kontynuowania służby. Zmuszona została do przyjęcia propozycji umowy o pracę, gdyż inaczej pozbawiona byłaby źródła utrzymania. Wniosła również o zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu.

Strona pozwana w odpowiedzi na pozew wniosła o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Rejonowy w Białymstoku, wyrokiem z 23 marca 2022 r., sygn. akt VI P 260/19, oddalił powództwo (pkt I) oraz zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty (pkt II).

Sąd pierwszej instancji podkreślił, iż poza sporem pozostawało, że powódka była funkcjonariuszem, zatrudnionym na podstawie administracyjnego stosunku służby w Referacie Akcyzy i Gier, Procedur Celnych i Obsługi Przedsiębiorców Urzędu Celnego w Ł..

Od 1 marca 2017 r. pełniła służbę na stanowisku młodszego eksperta Służby Celnej. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. działając na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) złożył powódce 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/Drugim Referacie Postępowania Celnego w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w B.. Powódka propozycję tą przyjęła, jednocześnie wezwała pracodawcę do zmiany jego stanowiska.

Powódka zaskarżyła również złożoną jej propozycję pracy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 22 listopada 2017 r. uchylił zaskarżony akt i uznał obowiązek Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B. do złożenia skarżącej pisemnej propozycji określającej warunki zatrudnienia lub pełnienia służby. Ostatecznie jednak postanowieniem z 17 grudnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OSK 771/18 uchylił zaskarżony wyrok WSA i odrzucił skargę. NSA uznał, że propozycja złożona powódce nie jest decyzją administracyjną, organ składając ją występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej.

Pismem z 23 lipca 2019 r. dyrektor pozwanej zwrócił się do powódki z propozycją przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby, a wobec zgody powódki, z dniem 1 sierpnia 2019 r. przywrócono ją do służby.

W apelacji od wyroku Sądu pierwszej instancji powódka zarzuciła nieważność postępowania z uwagi na naruszenie art. 379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. oraz naruszenie art. 233 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 328 § 1 i 2 k.p.c.; art. 233 § 1 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c.; art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c.; 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.; art. 98 § 1 k.p.c. poprzez jego zastosowanie oraz art. 102 k.p.c. i art. 100 k.p.c.; art. 5 k.p. w zw. z art. 45 § 2 k.p. w zw. z art. 47¹ k.p. i art. 277 k.a.s.; art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zdanie drugie k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 PwKAS; art. 6 § 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz art. 1 w zw. z art. 6 § 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka.

Sąd Okręgowy oddalił apelację jako niezasadną.

Sąd odwoławczy wskazał, że Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń i wydał trafne, odpowiadające prawu rozstrzygnięcie. Logicznie uzasadnił swoje stanowisko. Sąd Okręgowy w całej rozciągłości podzielił zarówno ustalenia faktyczne, jak i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, zatem nie zachodziła konieczność ich powtarzania.

W pierwszej kolejności za nieuzasadniony Sąd odwoławczy uznał zarzut naruszenia art. 379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c. albowiem zgodnie z obowiązującą od 3 lipca 2021 r. dyspozycją art. 4 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090) i art. 15^{zzs1} ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1090, z późn. zm.) w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego.

W ocenie Sądu Okręgowego, za chybione należało uznać również zarzuty dotyczące naruszenia art. 233 k.p.c. Sąd drugiej instancji podkreślił, że Sąd Rejonowy prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, nie przekraczając granicy wyznaczonej dyspozycją art. 233 § 1 k.p.c. oraz dokonał trafnych ustaleń faktycznych. Nadto ocena materiału dowodowego została dokonana przez Sąd pierwszej instancji w sposób bezstronny, zgodnie z zasadami wiedzy i logicznego rozumowania oraz doświadczeniem życiowym. Sąd w sposób przekonujący i dokładny opisał, dlaczego dał wiarę twierdzeniom pozwanego.

Powódka wskazując w apelacji na naruszenie omawianego przepisu nie przedstawiła żadnych argumentów, które mogłyby podważyć poczynione przez Sąd ustalenia, ani nie wskazała na jakiegokolwiek niespójności w ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego czy też uchybienia polegające na wnioskowaniu w sposób nie korespondujący z zasadami logiki, czy doświadczenia życiowego.

Nieuzasadnione okazały się również zarzuty naruszenia art. 228 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. oraz 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. Powódka wskazała, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się do przytoczonych przez nią orzeczeń i błędnie uznał, iż tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy stanowi jednolity proces. Należy zauważyć, że powódka nie została pozbawiona możliwości dochodzenia swych praw przed sądem powszechnym. Prawo to nie jest jednak powiązane z oczekiwanym przez powódkę wynikiem procesu. Sąd może odnosić się do orzeczeń sądów zapadłych w innych sprawach, jednakże nie jest nimi związany. Sąd odwoławczy zwrócił uwagę na fakt, że orzecznictwo sądów nie zawsze jest jednolite, a w zbliżonych stanach faktycznych

mogą zapadać wyroki o zróżnicowanej treści. Tym bardziej Sąd nie ma obowiązku ustosunkowywania się do orzeczeń mających odmienny od niniejszej sprawy przedmiot rozstrzygnięcia, jak uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 dotycząca obowiązku wydania świadectwa służby ucywilnionemu funkcjonariuszowi, czy też wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2020 r., III PK 164/19 dotyczący pracownika cywilnego, który nie otrzymał żadnej propozycji. Dlatego też każda sprawa wymaga przeprowadzenia indywidualnej analizy, co w niniejszej sprawie zostało prawidłowo dokonane przez Sąd Rejonowy.

Sąd Okręgowy uznał również, iż Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 98 § 1 k.p.c. poprzez jego zastosowanie oraz art. 102 k.p.c. i art. 100 k.p.c. poprzez ich niezastosowanie. Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c., strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Stosownie do art. 100 k.p.c. w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznacznej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu. Należy jednak podkreślić, że Sąd Rejonowy oddalił powództwo, wskazując że powódka przegrała w całości, zatem na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. zobowiązana została do poniesienia kosztów procesu. Wyjątkiem od wskazanej reguły może być orzeczenie o kosztach postępowania na podstawie art. 102 k.p.c., według którego w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten wyraża zasadę słuszności w orzekaniu o kosztach, stanowiąc wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Podstawę do jego zastosowania stanowią konkretne okoliczności danej sprawy, przekonujące o tym, że w danym przypadku obciążenie strony przegrywającej kosztami procesu na rzecz przeciwnika byłoby niesłuszne, czy wręcz niesprawiedliwe. Art. 102 k.p.c. znajduje zastosowanie „w wypadkach szczególnie uzasadnionych”, które nie zostały ustawowo zdefiniowane i są każdorazowo oceniane przez sąd orzekający na tle okoliczności konkretnej sprawy. Zastosowanie art. 102 k.p.c. uzależnione jest zatem od oceny sądu rozpoznającego sprawę (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 6

czerwca 2012 r., IV CZ 12/12). W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się stosowanie art. 102 k.p.c., gdy: sprawa ma wątpliwy i dyskusyjny charakter (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 1971 r., I PZ 17/71); dochodzone roszczenie powoda wynika z niejasno sformułowanych przepisów (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 1973 r., I PR 456/73); strona przegrywająca znajduje się w wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej, a wytaczając powództwo była subiektywnie przeświadczona o słuszności dochodzonego roszczenia, natomiast strona wygrywająca korzystała ze stałej obsługi prawnej i nie poniosła dodatkowych nakładów na prowadzenie procesu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 1972 r., I PR 423/72). Zastosowanie przepisu art. 102 k.p.c. zależy od swobodnej decyzji sądu i związane jest z dyskrecyjną władzą sędziowską (uznaniem sędziowskim). Judykatura jednoznacznie wypowiada się o wąskiej i wyjątkowej możliwości korygowania rozstrzygnięcia o zastosowaniu, bądź braku zastosowania art. 102 k.p.c. w ramach kontroli rozstrzygnięcia sądu. Podkreśla się, że tego typu rozstrzygnięcie może być podważone przez sąd wyższej instancji tylko wówczas, gdy jest rażąco niesprawiedliwe, a reguły sprawiedliwościowe oczywiście naruszone (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2012 r., III CZ 10/12). Oceniając z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego okoliczności na które powołuje się powódka, należy przyjąć, że nie przemawiają one za tym, aby nie obciążać jej kosztami zastępstwa procesowego. Charakter przedmiotowej sprawy oraz przeświadczenie powódki o słuszności roszczenia nie może bowiem stanowić samodzielnej podstawy zastosowania art. 102 k.p.c. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 września 2018 r., V ACz 369/18). Tym bardziej biorąc pod uwagę fakt, iż powódka była w sprawie reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Trzeba zauważyć, że zgodnie z regulacją z art. 108 § 1 k.p.c. Sąd rozstrzyga o kosztach postępowania w każdym orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji. Niewątpliwie więc strony wszczynające postępowanie winny liczyć się z ewentualną koniecznością pokrycia takich kosztów, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W tych okolicznościach zarzut naruszenia art. 98 § 1 k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. i art. 100 k.p.c. należy uznać za nieuzasadniony.

Przechodząc do analizy zawartych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego Sąd drugiej instancji wskazał, że nie ma racji powódka twierdząc, iż z

art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS wynikał obowiązek Dyrektora IAS w B. złożenia powódce 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 31 maja 2017 r. (por. wyrok NSA z 11 stycznia 2019 r., I OSK 2316/18; postanowienia NSA z 7 grudnia 2018 r., I OSK 2341/18 i I OSK 1340/18).

Nie ulega wątpliwości, że powódka otrzymała i przyjęła propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B.. Skutkiem odmowy przyjęcia byłoby wygaśnięcie stosunku służby. Powódka przyjęła propozycję, ale niezwłocznie rozpoczęła jej podważanie. W ocenie Sądu powódka mogła odrzucić tę propozycję i wówczas domagać się przywrócenia do służby lub odszkodowania.

Wskazać należy, że na mocy ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.) i ustawy z 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.

W związku z wprowadzanymi zmianami organizacyjnymi w całym kraju konieczne stały się także zmiany kadrowe i ustawodawca wprowadził pewne rozwiązania prawne celem ich jednolitego przeprowadzenia. Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy p.w. KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz

stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, wygasają: 1) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby; 2) 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, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.

Natomiast w myśl art. 165 ust. 7 Dyrektor Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do 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.

W myśl art. 171 ust. 1 w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy: 1) stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, 2) stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca 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.

Z powyższej 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 powódka przyjęła złożoną jej przez stronę pozwaną propozycję pracy. W ocenie Sądu Okręgowego nie można było uznać za uzasadnione powoływanie się przez powódkę 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 powódki.

Dlatego też nie ma podstaw prawnych i faktycznych do stwierdzenia, że strona pozwana była zobowiązana do przedstawienia powódce propozycji służby.

Sąd odwoławczy wskazał, 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., K 26/09; z 13 marca 2000 r., 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.

W uchwale siedmiu 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. Należy przy tym podkreślić, że dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza i nie jest potrzebne wcześniejsze wygaszenie 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 odwoławczy 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., art. 47¹ k.p., art. 56 k.p., art. 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 13 marca 2000 r., TK 1/99 stwierdził, że art. 58 ust. 1

ustawy z 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. 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 do stwierdzenia, aby zaproponowanie powodowi stosunku pracy, a nie stosunku służby, stanowiło akt dyskryminacji powódki na tle innych dotychczasowych funkcjonariuszy. Rozważając złożenie powódce propozycji uwzględniono okoliczność, iż nie była ona przewidziana do realizacji czynności i zadań zarezerwowanych w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Do 1 marca 2017 r. wykonywała swoje obowiązki w komórce, 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 powódki Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. podjął decyzję o przedstawieniu jej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia w Drugim Referacie Postępowania Celnego Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego na dotychczasowych warunkach płacowych.

Nie są zasadne zarzuty dotyczące naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. skutkujące odmową udzielenia powódce 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. Powód jak najbardziej ma prawo wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem o

przywrócenie do służby, jak i o odszkodowanie, co nie oznacza jednak, że te roszczenia zasługują na uwzględnienie. Prawo dochodzenia roszczeń przez sądem nie jest gwarancją wygrania sprawy, jak zdaje się rozumować powódka. Czym innym jest prawo do dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym a czym innym skuteczność dochodzenia tych roszczeń. Zgodnie ze stanowiskiem NSA powódka nie została pobawiona możliwości dochodzenia swych praw przed sądem powszechnym, jednakże sformułowane przez nią roszczenia okazały się niezasadne. Wskazywane prawo do dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym zostało właśnie przez powódkę zrealizowane w niniejszym procesie, jednakże jego skutek okazał się dla powódki negatywny.

Wobec powyższego zgłoszone w apelacji zarzuty naruszenia przez Sąd Rejonowy przepisów prawa materialnego oraz prawa procesowego okazały się bezzasadne.

Powyższy wyrok skargą kasacyjną zaskarżyła powódka w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła ona:

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 u.s.c., 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 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. powódka została zwolniona ze Służby Celnej (w związku z likwidacją tej formacji), i nawiązała 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 została zwolniona 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. K.A.S., art. 170 p.w. K.A.S. i art. 171 p.w. K.A.S. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi tzw. 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 ustałby najpóźniej dnia 31.08.2017 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 tożsamej konstrukcji prawnej orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt: K 45/02, nadto funkcjonariusze Służby Celnej (a następnie po przekształceniu ex 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 powódki ze służby (wbrew jej woli) rozstrzygnęła czynność Dyrektora IAS w B., złożona: D. W. do dnia 31.05.2017 r. tzw. propozycja pracy, (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 K.A.S. 1 marca 2017 r.), art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S., art. 180 K.A.S. 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 tzw. propozycji pracy (czynności o charakterze cywilno-prawnym powodującej zwolnienie ze służby na płaszczyźnie prawa administracyjnego), podczas gdy ustawa o Służbie Celnej (art. 104 u.s.c. - do 1 marca 2017 r.) i ustawa o K.A.S. (art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S. - od dnia 1 marca 2017 r.) zawiera ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić funkcjonariusza ze służby i kategorycznie należy ocenić, że nie ma wśród nich przesłanki - złożenia tzw. propozycji pracy, co więcej przed zwolnieniem funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej należało uzyskać opinię - właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego, lub właściwego naczelnika urzędu skarbowego - w stosunku do każdego funkcjonariusza - czego również w przypadku powódki 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., sygn. akt: K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 73).

4) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. przez błędną wykładnię i ustalenie, że na gruncie ww. przepisów Dyrektor IAS w B. mógł powódce - 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 tzw. propozycji 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 Sąd Najwyższy w orzeczeniach: z 9 lipca 2020 r. (sygn. akt: III PK 31/19), i z 1 marca 2022 r. (sygn. akt: I PSKP 61/21) oraz m.in. Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy, na mocy wyroku z 25 maja 2018 r., sygn. akt: IV Pa 115/18. Ponadto, na mocy orzeczenia z 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 D. W. również powinna otrzymać uzasadnienie dlaczego została zwolniona ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy - bez uzasadnienia i dlaczego okazała 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 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 K.A.S. przez jego niezastosowanie *per analogiam*, gdy tymczasem tzw. propozycja pracy złożona na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. K.A.S. funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przez Dyrektora IAS do 31 maja 2017 r., jest *de facto* ukrytą decyzją o zwolnieniu ze służby (co ważne dopiero dwa lata od zwolnienia ze służby - na mocy uchwały z 1 lipca 2019 r. sygn. akt: I 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 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) i z 10 grudnia 2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19), Sąd Okręgowy w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w orzeczeniu z 15 listopada 2021 r., sygn. akt: IV Pa 71/21) i Sąd Rejonowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z 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 powódki 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.), D. W. powinna być przywrócona do służby przy zastosowaniu art. 184 K.A.S. (zastosowanego *per analogiam*). Odmiennej koncepcję ale również mającą swoje uzasadnienie prawne, przedstawiły: Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy w wyroku z 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 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21), przywracając powodów do służby (zwolnionych w podobnych okolicznościach prawnych i faktycznych jak: D. W.) 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:

- D. W. słusznie została zwolniona ze służby ponieważ nie wykonywała tzw. zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy, gdy tymczasem Sąd Okręgowy w Białymstoku nie zauważył, że powódka była funkcjonariuszem jednolitej formacji mundurowej Służby Celnej przez 11 lat (w której nie było żadnego podziału na zadania cywilne i mundurowe), w dniu 1 marca 2017 r. stała 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 została zwolniona ze służby przez złożenie do 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy. Zatem powódka do 31 maja

2017 r. była funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej (jej stosunek służby podlegał szczególnej ochronie opisanej m.in. w art. 179 K.A.S. i art. 180 K.A.S.) i mogła 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 drugiej 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. Powódka istotnie dopiero od 1 czerwca 2017 r. nie mogła wykonywać zadań opisanych w art. 2 ust. 2 K.A.S. (z bardzo prostego powodu), ponieważ została zwolniona ze służby. Warto dodać, że D. W. w 1 marca 2017 r. otrzymała polecenie służbowe stawienia się do służby w Urzędzie Celno-Skarbowym w B. (Referat Postępowania Celnego). Stąd też, powódka pełniła służbę w Urzędzie Celno-Skarbowym przez 3 miesiące (od 1 marca 2017 r. do 31 maja 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 1 sierpnia 2019 r. D. W. nadal aż do 2021 r. wykonywała te same zadania służbowe. W efekcie zwolnienie powódki ze służby było irracjonalne albowiem w ujęciu chronologicznym: funkcjonariusz - pracownik - funkcjonariusz, wykonywała ona te same zadania;

7) art. 165 ust. 7 p.w. K.A.S. przez błędne zastosowanie i przyjęcie, że powódka D. W., zgodnie ze swoimi kwalifikacjami i przebiegiem służby, prawidłowo po 11 latach, została zwolniona 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 powódki, m.in. przeanalizował: zakres zadań powódki 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. 7, art. 32, art. 60 (tak m.in.: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt: K 45/02) oraz pragmatykami służbowymi. Zwracam uwagę, że powódka aby zostać przyjętą do Służby Celnej musiała odbyć 3 letnią służbę przygotowawczą, w trakcie której została kompleksowo przygotowana do pełnienia czynności funkcjonariusza Służby Celnej, co znajduje odzwierciedlenie w bardzo dobrych ocenach z egzaminów zawodowych kończących służbę przygotowawczą. Tymczasem została zwolniona ze służby w nadzwyczajnej formie złożenia tzw. propozycji pracy 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;

8) art. 146 K.A.S. przez jego niezastosowanie, gdy tymczasem aby zwolnić funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej ze służby, Dyrektor IAS powinien uzyskać opinię Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego (w którym D. W. realizowała zadania służbowe). W przedmiotowej sprawie brak powyższej opinii, zatem powódka została zwolniona ze służby z naruszeniem podstawowych wymogów formalnych.

II) naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a to:

1) art. 189 k.p.c. przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że powódka D. W. (funkcjonariusz Służby Celnej z ponad 11 letnim stażem służby, przeniesiona *ex lege* na mocy art. 165 ust. 3 p.w. K.A.S. 1 marca 2017 r. do Służby Celno-Skarbowej a następnie zwolniona z nowej formacji mundurowej po 3 miesiącach, przez złożenie do 31 maja 2017 r. tzw. propozycji pracy w trybie art. 165 ust. 7 p.w. K.A.S. bez uzasadnienia), która otrzymała od Dyrektora IAS, w trybie art. 150 K.A.S. tzw. propozycję ponownego wstąpienia do służby (którą przyjęła) i od 1 sierpnia 2019 r. ponownie wstąpiła do Służby Celno-Skarbowej, nie może żądać ustalenia istnienia stosunku służby w okresie 1 czerwca 2017 r. - do 31 lipca 2019 r., gdy tymczasem art. 189 k.p.c. stanowi jednoznacznie, że powódka 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 1 sierpnia 2019 r. nie może sanować bezprawnego zwolnienia D. W. ze służby z dniem 31 maja 2017 r., zwłaszcza, że powódka w ujęciu chronologicznym: funkcjonariusz - pracownik - funkcjonariusz wykonywała tożsame zadania. Gdyby przyjąć rozstrzygnięcie Sądu *meriti* za trafne, okres od 31 maja 2017 r. - do 31 lipca 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 29 marca 2021 r., sygn. akt: V P 115/19) (Sąd Okręgowy w Bielsku Białej VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na mocy wyroku z 24 czerwca 2021 r. sygn. akt: VI Pa 28/21, oddalił apelację IAS w Katowicach);

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

- wybiórcze odniesienie się w uzasadnieniu wyroku do: a) Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19, oraz nie odniesienie się w uzasadnieniu wyroku do rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i sądów powszechnych m.in. b) Uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. (sygn. akt: III PZP 7/19), c) wyroku Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2022 r. (sygn. akt: I PSKP 64/21), d) prawomocnych wyroków Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) oraz z 10 grudnia 2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19), jak również e) prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 listopada 2021 r. (sygn. akt: IV Pa 71/21), f) prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 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 (w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt: K 45/02, w którym tożsamy przepis jak: art. 165 ust. 7 p.w. K.A.S. został uznany za niezgodny z art. 7 i 60 Konstytucji RP), g) wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy z 4 sierpnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19, h) wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 16 października 2020 r. (sygn. akt: IX P 28/20), i) postanowienia Sądu Najwyższego: z 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 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 drugiej instancji całkowicie w swoich rozważaniach zaniechał i uchylił się od oceny priorytetowego żądania powódki - przywrócenia do służby. Jak również uchylił się od przeprowadzenia oceny prawnej alternatywnego żądania powódki, a mianowicie ustalenia, że powódkę i stronę pozwaną w okresie od 1 czerwca 2017 r. - do 31 lipca 2019 r. łączył nieprzerwanie stosunek 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 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 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 powódki ze służby, wbrew jej woli, doprowadziła czynność Dyrektora IAS, złożenie: D. W., do 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 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 31 maja 2017 r. przez Dyrektora IAS (tzw. propozycji pracy). Co ważne na mocy postanowienia z 4 lutego 2021 r. (sygn. akt: II PSKP 6/21) Sąd Najwyższy, częściowo zanegował Uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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. 1991 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 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 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 powódce tzw. propozycję pracy (rozstrzygającą o zwolnieniu ze służby) w dniu 10 maja 2017 r. D. W. 16 maja 2017 r. przyjęła ww. propozycję i od 1 czerwca 2017 r. strony postępowania nawiązały stosunek pracy.

W przypadku nie uwzględnienia zarzutu opisanego w pkt I ppkt 5, wyrokowi Sądu Okręgowego zarzucono 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 powódki o przywrócenie do służby, gdy tymczasem D. W. została zwolniona ze służby z naruszeniem prawa, a zatem powinna być przywrócona do służby (taką koncepcję zaprezentował Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy w wyroku z 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 (podkreślono, że Naczelny Sąd Administracyjny, w Uchwale z 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 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 orzeczniczą Sądu Rejonowego Szczecin Centrum potwierdził także Sąd Okręgowy w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z 21 marca 2022 r. (sygn. akt: VIII Pa 12/21).

W związku z powyższym skarżąca wniosła o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez:

a) przywrócenie D. W. do Służby Celno-Skarbowej w charakterze funkcjonariusza, ewentualnie w przypadku uwzględnienia zarzutu opisanego w pkt II ppkt 1, ustalenie, że powódkę D. W. i stronę pozwaną łączył stosunek służby nieprzerwanie od 1 czerwca 2017 r. do 31 lipca 2019 r.;

ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy oceni, że w sprawie należy przeprowadzić postępowanie dowodowe w znacznej części:

2) uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z 15 lipca 2022 r. (sygn. akt: V Pa 10/22) w całości, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji;

3) zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego;

4) zwolnienie powódki od kosztów sądowych w całości, w tym od opłaty od skargi kasacyjnej i kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana wniosła o:

1. oddalenie skargi kasacyjnej powódki;

2. zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono, do dnia zapłaty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się uzasadnione w stopniu wskazującym na konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku.

Na podstawie art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że jak wynika z jego uzasadnienia, zaskarżony wyrok został oparty na założeniu, zgodnie z którym zaproponowanie skarżącej dalszego zatrudnienia u pozwanego spowodowało przekształcenie dotychczas wiążącego ją z pozwanym stosunku służby w stosunek pracy, przy czym do owego przekształcenia doszło za zgodą powódki, na mocy porozumienia stron zawartego w wyniku przyjęcia propozycji nawiązania stosunku pracy. Założenie to Sąd drugiej instancji oparł na stanowisku wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 Nr 5, poz. 71). Ponadto Sąd Okręgowy przyjął, że w tej sytuacji nie doszło do wygaśnięcia stosunku służbowego skarżącej, natomiast ewentualna ochrona prawna przysługuje jedynie funkcjonariuszowi, którego stosunek służby uległ wygaśnięciu, a nie temu, który nadal pracuje.

Zdaniem Sądu Najwyższego, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, oba przyjęte przez Sąd drugiej instancji założenia są jednak błędne. W tym zakresie Sąd Najwyższy przypomina, że na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do 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. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia została przewidziana w tej ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), wygasają:

(-) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby; (-) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż w dniu 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej). Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa z kolei art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej, 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.

Na tle powołanych przepisów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiła rozbieżność dotycząca wykładni art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej. Według jednego stanowiska brzmienie tego przepisu pozwala na przyjęcie, że wskutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi w istocie do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, co oznacza, że także w tym przypadku stosunek służbowy zakończony być musi decyzją (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 8 lutego 2019 r., I OSK 1744/18, LEX nr 2678003; I OSK 1899/18, LEX nr 2677908 i I OSK 1900/18, LEX nr 2677981). Tylko bowiem przez wydanie aktu administracyjnego możliwe jest wykluczenie wszelkiej dowolności w działaniu organu. Zapobiega on arbitralności w ocenie funkcjonariusza przez zwierzchnika. Reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do niekontrolowanej względami merytorycznymi wymiany kadr. Taki sposób interpretacji odpowiada dyrektywom wykładni systemowej, uwzględnia ogół przepisów mieszczących się w rozdziale trzecim ustawy wprowadzającej - Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące, końcowe. Wykładnia taka ma także charakter prokonstytucyjny, pozwalając na zachowanie gwarancji konstytucyjnych i praw przewidzianych w art. 45 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP.

Zgodnie natomiast z drugim stanowiskiem, na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej - stosunek służbowy przekształca się w stosunek pracy i nie ma konieczności wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej zakończenia stosunku służbowego. Pogląd taki został przedstawiony w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18 (LEX nr 2629767) i z 30 stycznia 2019 r., I OSK (LEX nr 2643558). Jednocześnie przedstawione stanowisko nie oznacza naruszenia prawa do sądu strony przez zamknięcie drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Dotychczasowy funkcjonariusz, który zmierza do tego, aby zachować przysługujący mu uprzednio status służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, swoje prawa może realizować w ramach sporu o roszczenia ze stosunku służbowego. Stosownie do art. 277 ustawy o KAS spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 rozpatruje bowiem sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Przepis ten ma charakter szczególny, wyraźnie określając właściwość sądów powszechnych w tej kategorii spraw służbowych na gruncie przywołanej ustawy, która nie została wyraźnie zakwalifikowana do właściwości sądu administracyjnego (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17, LEX nr 2435381).

Rozbieżności te zostały usunięte powołaną wyżej uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., I OSP 1/19. Stwierdzono w niej, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony albo nieokreślony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. Uzasadniając to stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przekształcenie na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1

ustawy wprowadzającej, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia. Podobnie nie można wywieść obowiązku wydania decyzji kończącej stosunek służbowy dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celnej, który przyjął propozycję zatrudnienia z art. 179 i 180 ustawy o KAS statuujących przesłanki zwolnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Przepisy te nie znają bowiem przesłanki zwolnienia funkcjonariusza ze służby z powodu przyjęcia przez niego propozycji pracy, o której mowa, zaś zawarte w tym przepisie wyliczenie przesłanek zwolnienia celnika ze służby posiada charakter zamknięty. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się też na pogląd, że domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji możliwe jest do przyjęcia tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy jej załatwienia. Jednocześnie zaznaczył, że pogląd o domniemaniu działania w formie decyzji administracyjnej, jeżeli ustawodawca nie sprecyzował prawnej formy działania administracji w danej sprawie, ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, ponieważ art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej wyraźnie stanowi, że organ, decydując się w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza na zastosowanie tego rozwiązania, ma podjąć stosowne działanie w formie cywilnoprawnej, tzn. ma złożyć propozycję w drodze oświadczenia woli o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny.

Należy jednak mieć na uwadze, że Sąd Najwyższy w uchwale z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63) przyjął, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia

z ustawy wprowadzającej), 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, 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 w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Stanowisko zawarte w powołanej uchwale podzielił także Sąd Najwyższy w wyroku z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767), dodając, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i wtedy można mówić o jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. Nie ma zatem racji Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej, w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy oraz że stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. W powołanych w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/19 przykładach przekształceń zawsze chodziło bowiem o przekształcenie tego samego rodzajowo stosunku prawnego - stosunku pracy. O tym stanowi art. 25¹ § 3 k.p., zgodnie z którym po upływie 33 miesięcy od dnia zawarcia umowy o pracę na czas określony - następuje jej przekształcenie w umowę na czas nieokreślony. Takie samo znaczenie ma art. XV § 1 ustawy z 5 lipca 1974 r. - przepisy wprowadzające Kodeks pracy, w myśl którego stosunek pracy pracowników mianowanych, podlegających ustawie z 17 lutego 1922 r. o państwowej

służbie cywilnej (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142), został przekształcony w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony. Podobne rozwiązanie zostało zawarte w art. 145 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), wedle którego stosunek pracy Szefa Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu przekształcał się z mocy prawa w stosunek pracy na podstawie powołania. W żadnym z tych przypadków nie nastąpiło zaś przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza służb mundurowych (stosunku administracyjnoprawnego) w stosunek pracy, a taki właśnie stosunek - stosunek służbowy (stosunek administracyjnoprawny) funkcjonariusza służb mundurowych, powstały w drodze mianowania, łączył i łączy funkcjonariusza z urzędem celno-skarbowym (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2007 r., II PZP 7/06, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 16; postanowienie Sądu Najwyższego z 7 lutego 2006 r., OSNP 2007 nr 1-2, poz. 12; uchwałę Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08, OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2007 r., LEX nr 299847 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r. sygn. akt K 1/04, OTK-A 2004 Nr 9, poz. 93). Błędny jest zatem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w przypadku opisanym w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej następuje przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, który, jak się zdaje, legł u podstaw poglądu o dopuszczalności takiego przekształcenia. W związku z powyższym uprawniony jest wniosek, że, po pierwsze, dochodzi do ustania stosunku służbowego, po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, tj. przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby. Właśnie nieprzedstawienie propozycji dalszej służby jest wspólnym mianownikiem jej ustania, w każdym z przypadków określonych w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS. Ustawa wprowadzająca konstruuje osobną instytucję wygaśnięcia stosunku służbowego, odmienną od tej, którą reguluje art. 182 ustawy o KAS. Model ten jest związany z reformą służb celno-skarbowych, której filozofią jest ustanie lub kontynuacja stosunków służbowych funkcjonariuszy uzależnione w pierwszej kolejności od decyzji przełożonego, który składa lub nie propozycję dalszej służby.

Wedle tego, a nie innego wzorca ustaje także stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął zaproponowane warunki zatrudnienia, ale nie otrzymał propozycji dalszej służby. Występująca niespójność między nadaną instytucji nazwą („przekształcenie”) a jej istotą, która polega na ustaniu jednego stosunku prawnego i powstaniu nowego, ma wpływ na wykładnię omawianych przepisów, gdyż pozostanie wyłącznie przy wykładni językowej prowadziłoby do nieakceptowalnych rezultatów. Przyjęcie koncepcji kontynuacji stosunku prawnego na skutek jego przekształcenia godziłoby w standardy konstytucyjne, gdyż bez żadnego racjonalnego, usprawiedliwionego ważnymi racjami powodu różnicowałoby sytuację zwolnionych ze służby funkcjonariuszy w zakresie prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne; nikt zaś nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni powyższych zasad, wyjaśnił, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, to znaczy według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Natomiast wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Racje te muszą zaś mieć charakter relewantny (a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma i służyć realizacji tego celu i treści) i proporcjonalny (czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 9 marca 1988 r., OTK 1988 nr 1, poz. 1; z 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987 nr 1, poz. 2; z 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996 nr 4, poz. 33; z 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997 nr 3-4, poz. 37; z 14 maja

2001 r., SK 1/00, OTK 2001 nr 4, poz. 84; z 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK-A 2004 nr 7, poz. 65 i z 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, OTK-A 2006 nr 4, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo oraz z 16 listopada 2010 r., P 86/08, OTK-A 2010 nr 9, poz. 101).

Należy zauważyć, że przyjęcie koncepcji przekształcenia stosunku prawnego łączącego funkcjonariusza z urzędem, oznaczającej jego kontynuację przeciwstawiające się koncepcji zakończenia stosunku służbowego i nawiązania stosunku pracy, pozbawiłoby funkcjonariuszy możliwości ochrony ich praw na podstawie środków prawnych przewidzianych dla innych funkcjonariuszy, których stosunek służby wygaś na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o KAS. Skoro pod instytucją „przekształcenia” stosunku służbowego ustawodawca *de facto* unormował jego ustanie, to oczywiste jest, że funkcjonariusz, którego taki skutek (ustanie służby) dotknął, musi być - na równych prawach - objęty przewidzianą dla tego skutku ochroną prawną. Wynikać ona może jedynie z art. 276 ust. 2-6 ustawy o KAS w związku z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS. Sąd Najwyższy w omawianym obecnie wyroku nie zgodził się również z poglądem wyrażonym w uchwale I OPS 1/19, że w omawianym przypadku ma zastosowanie art. 277 ustawy o KAS. Owszem otwiera on drogę sądową (przed sądem pracy) w sporach o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy o KAS, jednakże przepisy art. 276 ust. 2-6 tej ustawy wykluczają z tej kategorii sprawę związaną z wygaśnięciem stosunku pracy. Stanowią one bowiem, że zwolnienie ze służby (a za takie uważa się także wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek nieprzedstawienia propozycji dalszej służby) podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym (i kontroli sądów administracyjnych). Jak zwrócił zaś uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 8 czerwca 2008 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), w orzecznictwie przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki pogląd wyrażony został między innymi w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 listopada 2009 r. (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 82), a także w

uzasadnieniach: uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999 Nr 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 (ONSA 2000 Nr 2, poz. 54), według których przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (na przykład „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, podniesiono, że gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy dotyczącej wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.

Należy wziąć pod uwagę, że wyrażony w wyroku z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, pogląd dotyczący wygaśnięcia stosunku służbowego jako skutku przyjęcia propozycji dalszego zatrudnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w ramach stosunku pracy został następnie podtrzymany między innymi w wyrokach Sądu Najwyższego: z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 98); z 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22 (LEX nr 3559616) oraz z 17 maja 2023 r., I PSKP 94/21 (LEX nr 3561949). W pierwszym z tych wyroków (III PSKP 19/22) Sąd Najwyższy uzupełniając podkreślił także, że w wyniku tej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawie prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień tracił swój

status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następował z mocy prawa. W rzeczywistości był bowiem uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (Dyrektora IAS). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową kłóciło się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, obowiązują bowiem 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 ustawy wprowadzającej, wskazując jednoznacznie, że wówczas uwzględnia się: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania funkcjonariusza. W ten sposób rysuje się pełna norma, która z jednej strony pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek. Decydujące (w tym zakresie) są zatem kryteria podmiotowe (przebieg służby i kwalifikacje), a nie kryterium przedmiotowe (zadania przechodzą do jednostki, w której organy administracji skarbowej przewidziały tylko pracownicze zatrudnienie). Z tego względu, jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego może być uznane za racjonalne i podyktowane względami wyłącznie opisanymi w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej. Oceny tej nie modyfikuje natomiast limit etatów w służbie, skoro nadal możliwe jest postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej (art. 153 ustawy o KAS), co oznacza, że z jednej strony przenosi się do pionu pracowniczego doświadczonego funkcjonariusza, by w perspektywie uruchomić nabór do służby przygotowawczej.

Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 podkreślił też, że omawiane przepisy (ustawy wprowadzającej i ustawy o KAS) były redagowane pod kątem ewentualnej kontroli administracyjnej. Przemawia za tym siatka pojęć ujęta w art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Jednak ten tryb wskutek powołanej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 1/19 został ostatecznie wykluczony. W takim razie tych samych roszczeń (uchylenie decyzji, stwierdzenie nieważności) nie

można przenosić wprost na orzeczenia sądu powszechnego (pracy), który działa według innego *modus operandi*. Sąd powszechny nie jest sądem odwoławczym od rozstrzygnięć organu administracji, lecz działa następczo, to znaczy wskutek przekształcenia węzła prawnego (*de facto* wcześniej ustania a następnie nawiązania nowego stosunku prawnego) reaguje stosownie do żądania zgłoszonego przez uprawniony podmiot. Sąd Najwyższy podniósł także, że o ile nieprzyjęcie takiej oferty w postaci nowych warunków pracy i płacy na „ucywilnionym” stanowisku jest swobodnym wyborem pracownika, o tyle w kontekście służby, ta sama oferta odnosi taki skutek, że niepodpisanie jej prowadzi do zwolnienia ze służby. Złożenie oferty nie jest przede wszystkim uznawane - co istotne - za decyzję administracyjną, od której można byłoby się odwołać, jak również nie ma wskazanych przesłanek stanowiących podstawę wyboru konkretnego funkcjonariusza do zakończenia stosunku służby. W takim razie do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, w myśl art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej, wystarczające jest pisemne złożenie propozycji dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą następczo funkcjonariusz przyjmuje albo odmawia (art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej). Jednakże przyjęcie takiej propozycji nie tamuje drogi do uruchomienia postępowania sprawdzającego. Brak propozycji kontynuowania stosunku służby, przy jednoczesnym ukryciu motywów nieprzedstawienia propozycji jest w odniesieniu do funkcjonariuszy zaprzeczeniem jednomyślnego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o szczególnej trwałości stosunku służbowego, której wyrazem jest dopuszczalność zwolnienia ze służby wyłącznie po zaistnieniu konkretnych ustawowych przesłanek i wykazaniu ich spełniania w procedurze zapewniającej funkcjonariuszowi obronę i prawo do odwołania się oraz zaskarżenia do sądu administracyjnego ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby (zob. T. Kuczyński (w:) Stosunek służbowy, System Prawa Administracyjnego, Tom 11, pod. red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 11). Mechanizm wynikający z art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej zbliżony jest natomiast do znanej prawu pracy instytucji wypowiedzenia zmieniającego, tyle że na gruncie Kodeksu pracy nie jest dopuszczalna zmiana podstawy zatrudnienia, gdyż art. 42 § 2 k.p. nie obejmuje takiej konwersji. W judykaturze podkreśla się, że nie można za pośrednictwem wypowiedzenia zmieniającego dokonać zmiany warunków pracy nawiązanych na

podstawie mianowania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 5; z 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPiUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można także dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego „zmiany” umowy bezterminowej na umowę terminową (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 169). Trudno także pominąć, że przedstawienie przez Dyrektora IAS oferty, na treść której powód nie miał wpływu, było z jednej strony czynnością kończącą administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza i - z drugiej - rozpoczynającą stosunek pracowniczy. Żadne z powyższych przekształceń - zgodnie z przepisami reformującymi KAS - nie poddawało się negocjacjom ani możliwości zaskarżenia. Przyjęcie propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i na warunkach proponowanych w ofercie było jedyną możliwością chroniącą przed utratą zarobkowania. Stąd wniosek, że proces ten nie mógł przebiegać według swobodnego uznania podmiotu składającego propozycję. Postawienie funkcjonariusza w sytuacji przymusu ekonomicznego (odmowa przyjęcia propozycji wiązała się z utratą pracy) nie tylko pozwala zaakceptować rozwiązanie, w którym przyjmie on propozycję i jednocześnie - na wzór wypowiedzenia zmieniającego - zainicjuje postępowanie sądowe zmierzające do oceny, czy działania organu administracji skarbowej były zgodne z prawem (tu realizowały ustawowe kryteria doboru do służby), czy też nie. Dopiero tak ułożona procedura pozwala dostrzec wzajemne interferencje między prawem do kształtowania podstaw zatrudnienia, a prawem jednostki do poddania tej procedury ocenie sądowej z tej racji, że chodzi wszak o prawo kardynalne, jakim pozostaje prawo dostępu do sądu na tle nowego modelu ukształtowania służb celno-skarbowych. Niewątpliwie ideą tego nowego modelu było doprowadzenie do ustania stosunków służbowych, a pierwszym krokiem do tego było zachowanie się przełożonego (złożenie pisemnej propozycji). Tego rodzaju rozwiązanie jako ukierunkowane na przeniesienie szeregu osób z grona funkcjonariuszy w strefę prawa pracy, nie mogło być pozostawione (i nie jest) tylko w dyspozycji organów administracji skarbowej, bo wówczas ich działania nie podlegałyby kontroli w tak

istotnej kwestii, jak ustanie jednego stosunku prawnego i powstanie nowego. Przecież Państwo co do zasady powinno wywiązywać się z przyjętych na siebie obowiązków (przyjęcie funkcjonariusza do służby), zaś potencjalne reformy prowadzące do utraty tego statusu muszą być transparentne i podejmowane z zachowaniem określonych procedur, które ustawodawca sam przewidział. Wszelkie wątpliwości na tym polu nie mogą być rozwiązywane bezrefleksyjnie. Dlatego uprawnione - i niezbędne - staje się przełamanie językowej wykładni prawa, co znaczy, że nawet, gdy jej rezultaty są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa, dopuszczalne staje się wykorzystanie innych metod wykładni prawa (por. L. Morawski: Zasady Wykładni Prawa, Toruń 2010; E. Łętowska, K. Pawłowski: Sukces formalizmu - łatwy czy drogi? Europejski Przegląd Sądowy 2011 nr 8, s. 52-53).

Sąd Najwyższy składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni aprobuje taki właśnie kierunek wykładni powołanych wyżej przepisów ustawy wprowadzającej oraz ustawy o KAS. Podsumowując ten wątek rozważań, stoi więc na stanowisku, że po pierwsze, również przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celnej propozycji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy (art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej) powoduje ustanie (wygaśnięcie) dotychczasowego stosunku służbowego (administracyjnoprawnego). Po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, to jest przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby (ale przedstawienie propozycji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy). Po trzecie, nieprzedstawienie propozycji dalszej służby i przedstawienie propozycji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu podmiotu składającego propozycję, lecz musi uwzględniać kryteria określone w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej (posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania). Po czwarte, procedura ta, w przypadku wystąpienia przez (byłego) funkcjonariusza z odpowiednim roszczeniem, podlega kontroli w postępowaniu sądowym.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe rozważania i odnosząc je do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, Sąd Najwyższy ocenił więc, że ma rację skarżąca, zarzucając, że zaskarżony wyrok narusza art. 165 ust. 7, art. 170 i art. 171 ustawy

wprowadzającej, podobnie jak art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w. KAS, przez przyjęcie, że stosunek służbowy skarżącej nie ustał (nie wygasł) wskutek przekształcenia go w stosunek pracy oraz przez uznanie, że pracownikowi (funkcjonariuszowi), który nadal pracuje, nie przysługuje ochrona prawna, gdyż ta przysługuje jedynie w razie wygaśnięcia stosunku służbowego. Z przyczyn wyżej podniesionych należy bowiem przyjąć, że stosunek służbowy skarżącej, mimo przyjęcia przez nią propozycji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy, uległ wygaśnięciu. Zastosowana wobec niej procedura powinna zatem podlegać kontroli pod kątem spełnienia kryteriów określonych w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej. Dopiero tak przeprowadzone postępowanie pozwoli zaś na prawidłową ocenę, czy działania podjęte przez pozwanego wobec skarżącej były uzasadnione i uwzględniały przysługującą jej szczególną ochronę trwałości stosunku służbowego.

Nie jest natomiast uzasadniony ewentualny zarzut naruszenia przepisów Kodeksu pracy. Skarżąca wywodzi bowiem swoje roszczenie ze stosunku służbowego, a więc stosunku administracyjnoprawnego. Tymczasem powołane w rozpoznawanej skardze kasacyjnej przepisy art. 45 k.p., art. 56 k.p. i art. 51 § 1 zd. 1 k.p. dotyczą stosunku pracy, a konkretnie umowy o pracę i znajdują zastosowanie do innych rodzajów stosunków pracy (z powołania, wyboru, mianowania i spółdzielczej umowy o pracę – art. 2 k.p.) na podstawie odpowiednich odesłań (na przykład zawartego w art. 69 k.p.). Ani Kodeks pracy, ani ustawa wprowadzająca i ustawa o KAS nie przewidują natomiast możliwości stosowania (choćby odpowiedniego) wymienionych przepisów do stosunków administracyjnoprawnych. Takim przepisem nie jest też w szczególności (niepowołany skądinąd w podstawach zaskarżenia) art. 5 k.p. I on odnosi się bowiem do pracowników, których stosunek pracy regulują przepisy szczególne. Ze względu na opisany wyżej specyficzny charakter stosunku służbowego nie może być też mowy o stosowaniu przepisów Kodeksu pracy do tego stosunku prawnego *per analogiam*.

Nie są uzasadnione również zarzuty kasacyjne podniesione przez skarżącą w ramach procesowej podstawy zaskarżenia. Zostały one bowiem wadliwie skonstruowane wskutek niepowołania właściwych przepisów regulujących postępowanie apelacyjne (na przykład art. 391 § 1 k.p.c. lub art. 378 § 1 k.p.c.), co samo w sobie powoduje, że nie mogły one stanowić podstawy skargi kasacyjnej w

niniejszej sprawie. Wszystkie bowiem powołane przepisy prawa procesowego odnoszą się w pierwszej kolejności do postępowania przed sądem pierwszej instancji, a zatem powołanie się na ich uchybienie w postępowaniu apelacyjnym wymagało ich powiązania z tym postępowaniem, chociażby przez wykazanie związku z art. 391 § 1 k.p.c.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[r.g.]

[a.ł.]