



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa A.M.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 8 listopada 2023 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt V Pa 29/21,

uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2021 r., VI P 234/19, i przekazuje sprawę temu Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego i apelacyjnego.

(I.T.)

UZASADNIENIE

A.M. w pozwie z dnia 6 lipca 2019 r. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w B. żądał ustalenia, że jego stosunek służby jako funkcjonariusza Służby Cywilno-Skarbowej nadal trwa od 1 marca 2017 r. ewentualnie - w przypadku uznania, że jego stosunek służby ustał - o przywrócenie do Służby Cywilno-Skarbowej jako funkcjonariusza służby od 1 czerwca 2017 r. na poprzednie warunki pracy i płacy sprzed 1 czerwca 2017 r. W razie uznania przez Sąd, że rozwiązanie stosunku służby było niezgodne z prawem, przy uznaniu, że nie można go przywrócić do służby, wniósł o zasądzenie odszkodowania w wysokości trzech miesięcznych wynagrodzeń. Na rozprawie w dniu 13 lutego 2020 r. powód wniósł o zasądzenie odszkodowania (24.098,25 zł).

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2020 r., VI P 234/19, zasądził od pozwanej na rzecz powoda tytułem odszkodowania kwotę 24.098,25 zł.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w okresie pełnienia służby powód wykonywał obowiązki w wielu jednostkach. Zajmował się między innymi nadzorem nad oddziałem celnym, szczególnym nadzorem podatkowym i kontrolą przedsiębiorców. Realizował również zadania w ramach postępowań celnych. W okresie od 1 grudnia 2005 r. powód pełnił służbę na stanowisku zastępcy naczelnika Urzędu Celnego w Ł. do dnia odwołania z zajmowanego stanowiska z dniem 15 luty 2016 r. Wtedy powierzono mu pełnienie obowiązków służbowych na stanowisku kierownika Referatu Dochodzeniowo-Śledczego Urzędu Celnego w Ł. Następnie decyzją Dyrektora Izby Celnej w B. z dnia 18 lutego 2016 r. powód został przeniesiony do pełnienia służby w Referacie Akcyzy Gier Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców Urzędu Celnego w Ł. Jednostka ta w odniesieniu do zmian organizacyjnych realizowanych w tym okresie z nazwy uległa zmianie na Referat Akcyzy i Gier Procedur Celnej Obsługi Przedsiębiorców począwszy od 13 września 2016 r. Wówczas w referacie zatrudnionych było 9 osób. Powód uważa, że było 10 osób.

W ramach wdrażanej reformy administracji celnej pismem z 9 lutego 2017 r. powód został poinformowany przez Dyrektora Izby Celnej w B., że począwszy od 1 marca 2017 r. będzie wykonywał dotychczasowe obowiązki w Izbie Administracji Skarbowej w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w B. delegaturze w Ł. tak też się stało począwszy od 1 marca 2017 r. Co do zlikwidowania komórki organizacyjnej powoda,

to funkcjonariusze, którzy współpracowali z nim zostali przeniesieni do różnych komórek Izby Administracji Skarbowej. Powodowi w dniu 10 maja 2017 r. na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej jako: ustawa KAS) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej przedstawił propozycję zatrudnienia od dnia 1 czerwca 2017 r. w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej. Powód przyjął tę propozycję zatrudnienia w związku z czym jego stosunek służby przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Komórka organizacyjna, w której powód wykonywał czynności w Urzędzie Celnym w Ł. została rozwiązana a jej zadania rozdysponowane. Powód został przydzielony do działu postępowania celnego i w tym dziale pracuje do dnia dzisiejszego. Powód, mimo przyjęcia propozycji pracy, pismem z dnia 22 maja 2017 r. wezwał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] do przedłożenia mu propozycji służby.

Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 17 października 2019 r. (I SK 941/18) uznał żądanie powoda za bezzasadne. Powód domagał się zasądzenia odszkodowania, powołując się na naruszenie art. 167 ust. 5 ustawy KAS przez nieprzedstawienie mu propozycji służby. Przełożony nie przeprowadził postępowania weryfikacyjnego dotyczącego potencjału zawodowego powoda. Na koniec 2016 r. Izba Celna dysponowała 1.108 etatami mundurowymi. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w styczniu 2017 r. obniżył tę pulę do 721 etatów. Sąd Rejonowy na podstawie zeznań świadków stwierdził, że brak było 200-300 etatów. Przedstawienie propozycji zatrudnienia zamiast propozycji służby nie miało związku z zakresem obowiązków powoda a wyłącznie było następstwem zaniżonej liczby etatów.

Według Sądu Rejonowego konsekwencją wadliwości działań strony pozwanej było zastosowanie art. 56 § 1 w związku z art. 67 k.p. Taki pogląd wyraził też Sąd Najwyższy w sprawie III PK 164/19. Jeśli chodzi o zdolność sądową Izby Administracji Skarbowej, to wynika ona z istoty sporu. Powód jest pracownikiem, a nie funkcjonariuszem i dlatego w sprawie nie może występować Skarb Państwa.

Wyrokiem z dnia 29 czerwca 2021 r., V Pa 29/21, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku na skutek apelacji pozwanego zmienił

zaskarżony wyrok i oddalił powództwo, a ponadto zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że proces sądowy może toczyć się przy udziale dwóch stron - powoda i pozwanego. Wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej powoduje odrzucenie pozwu. Brak zdolności sądowej jest taką przesłanką. Według art. 64 § 1 k.p.c. każda osoba fizyczna i prawna ma zdolność występowania w procesie jako strona. Zdolność sądową mają także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Zgodnie z art. 460 § 1 k.p.c. zdolność sądową i procesową ma także pracodawca, chociażby nie posiadał osobowości prawnej. Zdaniem Sądu Okręgowego, sprawa o odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 56 i 67 k.p. jest sprawą, w której stroną pozwaną jest pracodawca powoda czyli Izba Administracji Skarbowej w [...], a nie Skarb Państwa reprezentowany przez tę jednostkę. Część uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego dotycząca tej kwestii jest przekonująca. Zdolność sądową w sprawie ma kluczowe znaczenie, gdyż sam powód nie wie, na jakiej podstawie prawnej świadczy pracę. Nie ulega wątpliwości, że po przyjęciu propozycji zatrudnienia powód jest pracownikiem. Przekształcenie stosunku służby bez zawarcia umowy w zatrudnienie jedynie na mocy oświadczenia jednej strony jest na pewno nową instytucją prawa pracy.

Dopuszczalność zgłoszenia w pozwie obok żądania głównego żądania ewentualnego jest powszechnie przyjmowana w orzecznictwie sądowym. Powód mógł zgłosić w pozwie żądanie ewentualne obok żądania głównego na wypadek jego nieuwzględnienia. Był żądania ewentualnego uzależniony jest od żądania głównego. W razie uwzględnienia przez Sąd pierwszego żądania rozpoznanie żądania ewentualnego staje się bezprzedmiotowe i nie jest wydawane w stosunku do niego zbędne orzeczenie (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r., III CZP 58/13). W przypadku uwzględnienia żądania ewentualnego należy oddalić żądanie główne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2019 r. IV CZ 38/19). W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd pierwszej instancji całkowicie pominął żądanie główne powoda, to jest żądanie ustalenia, że jego stosunek służbowy trwa od 1 marca 2017 r. Drugim błędem Sądu Rejonowego było uznanie, że powód zmienił

powództwo ustnie na rozprawie w dniu 13 lutego 2020 r. Z takim żądaniem mógłby wystąpić po cofnięciu żądania głównego.

Powód otrzymał 10 maja 2017 r. propozycję zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej na stanowisku starszego eksperta skarbowego. Skutkiem odmowy przyjęcia byłoby wygaśnięcie stosunku służby. Powód przyjął propozycję, ale niezwłocznie rozpoczął podważanie tej propozycji. W ocenie Sądu Okręgowego mógł odrzucić tę propozycję i wówczas domagać się przywrócenia do służby lub odszkodowania. W takim przypadku pozwanym byłby Skarb Państwa. W sprawach pracowniczych odszkodowanie jest jednym z roszczeń alternatywnych (drugim jest przywrócenie do pracy).

Sąd Rejonowy powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19. Zdaniem Sądu drugiej instancji przedstawiona w tym wyroku sytuacja pracownika Izby Administracji Skarbowej była inna niż sytuacja powoda. W tamtej sprawie powód był pracownikiem a jego stosunek pracy wygał z powodu nieprzedstawienia nowych warunków pracy. W sprawie powoda zastosowanie art. 63 k.p. było bezzasadne. Przepis ten dotyczy wygaśnięcia umowy o pracę, a nie każdego, innego stosunku zatrudnienia. Sąd Okręgowy zauważył, że stosowanie analogii w prawie jest dopuszczalne, ale pod pewnym warunkiem. Przede wszystkim służy ona do usunięcia luk w prawie. Według A. Woltera (Prawo cywilne - zarys części ogólnej, Warszawa 1982) analogia z ustawy (*analogia legis*) polega na tym, że do danego stosunku prawnego stosuje się normę prawną, która dotyczy wprawdzie innego, ale podobnego stanu faktycznego i chodzi przy tym o podobieństwo prawne, a nie o stwierdzenie, że różnice w stanie faktycznym dotyczą momentów nieistotnych z punktu widzenia celu dyspozycji prawnej. W przypadku analogii z prawa należy poszukiwać rozstrzygnięcia w ogólnych zasadach obowiązującego porządku prawnego. Przykładem zaprzeczenia stosowania *analogii legis* jest kwestia wysokości odszkodowania przysługującego pracownikowi na mocy art. 47¹ i art. 58 k.p.

Sąd drugiej instancji przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 listopada 2007 r., SK 18/05, uznał, że art. 58 w związku z art. 300 k.p., rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie innych niż określone w art. 58 k.p. roszczeń odszkodowawczych, związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez

wypowiedzenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok dotyczy tylko stosowania art. 58 k.p. Sąd Okręgowy podkreślił, że ustawodawca uznał, że przyjęcie propozycji pracy powoduje przekształcenie się stosunku służbowego w stosunek pracy. W przeszłości takie rozwiązanie było już stosowane i Trybunał Konstytucyjny nie uznał go za niezgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, Trybunał stwierdził, że art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań zawartych w Kodeksie pracy. Przepis ten jest zgodny z Konstytucją i Konwencją MOP Nr 87. Wygaśnięcie stosunku pracy co do zasady jest zgodne z ustawą zasadniczą. Zdaniem Sądu drugiej instancji ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie, który nadal pracuje.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powód zarzucił naruszenie: 1) art. 382 i 386 § 1 w związku z art. 328 § 1 i 2 k.p.c., przez wydanie przez Sąd Okręgowy w Białymstoku wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r., V Pa 29/21, którym zmieniono zaskarżono wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalono powództwo w sytuacji, w której obszerne postępowanie dowodowe przeprowadzone przed Sądem pierwszej instancji wykazało, że pozwany dopuścił się naruszenia art. 165 ust. 7 ustawy KAS przez nieprzedstawienie powodowi propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby i odpowiednio przedstawienie propozycji zatrudnienia, z podkreśleniem pominięcia obowiązku sformułowania propozycji, przy uwzględnienia posiadanych kwalifikacjach, przebiegu dotychczasowej służby, a także miejsca zamieszkania, w szczególności w sytuacji, w której wykazano brak realizacji postępowania weryfikacyjnego, do którego organ - dyrektor Izby Administracji Skarbowej był zobowiązany zgodnie z art. 165 ust. 7 ustawy KAS, a w trakcie przygotowania propozycji zatrudnienia nie nastąpiła weryfikacja doświadczenia potencjału zawodowego powoda, uwzględnienia okresu 21 lat pełnienia służby, z czego 11 lat pełnienia funkcji zastępcy Naczelnika Urzędu Celnego w Ł. i faktycznego wykonywania przez powoda zadań, które określane były w zeznaniach przesłuchiowanych osób jako zadania policyjne; 2) art. 233 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c., przez całkowite pominięcie zebranego w sprawie materiału dowodowego,

z którego jasno wynika, że pozwany, przedstawiając w 2017 r. propozycje dalszej służby lub pracy funkcjonariuszom, całkowicie pominął przesłanki ustawowe wynikające z art. 165 ust. 7 ustawy KAS; 3) naruszenie art. 228 § 1 i 2 w związku z art. 316 k.p.c., mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, przez nieodniesienie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia do orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych, to jest m.in. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, wyroków Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19; z dnia 9 lipca 2020 r., III PK 31/19 i z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19, prawomocnych wyroków Sądu Rejonowego w Legnicy z dnia 24 września 2021 r., V Pa 47/21 i Sądu Okręgowego w Legnicy z dnia 14 października 2020 r., V Pa 28/20, 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*; 4) art. 5 w związku z art. 45 § 2 k.p., art. 47¹ k.p. i art. 277 ustawy KAS, przez ich niezastosowanie, skutkujące oddaleniem powództwa o odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia tytułem niezgodnego z prawem zwolnienia powoda ze służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celnej (a następnie w wyniku reformy Służby Celno-Skarbowej); 5) art. 56 § 1 w związku z art. 67 zdanie drugie k.p. i art. 165 ust. 7 ustawy KAS, przez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że powyższe przepisy nie mają zastosowania w sprawie, natomiast ich prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że ich zastosowanie gwarantują możliwość dochodzenia przywrócenia do pracy, odpowiednio przywrócenia do służby, bądź odszkodowania funkcjonariuszowi, któremu na skutek działań pozwanego, który nie zastosował przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 ustawy KAS, nie przedstawiono propozycji dalszej służby tylko propozycję pracy.

Skarżący w szczególności podkreślił, że z zebranego materiału dowodowego wynika, iż pozwany, przedstawiając funkcjonariuszom w 2017 r. propozycje dalszej służby lub pracy, całkowicie pominął przesłanki ustawowe wynikające z art. 165 ust. 7 ustawy KAS. W ramach wdrażania reformy do przyznanej puli etatów odniesiono analizę dotyczącą osób zatrudnionych w komórkach organizacyjnych Izby

Administracji Skarbowej, bez jakiejkolwiek analizy sytuacji zawodowej poszczególnych osób. Skarżący nie zgodził się z twierdzeniem Sądu Okręgowego, że "ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie temu, który nadal pracuje". Powyższe twierdzenie stoi w sprzeczności z uchwałą NSA, I OPS 1/19, w której sąd administracyjny wskazał na prawo dochodzenia swych wolności i praw przez osoby, którym przekształcono stosunek służby, na drodze sądowej przed sądem powszechnym, (zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Powód podkreślił, że niniejsza sprawa dotyczy bezprawnego zwolnienia go ze służby, utraty statusu funkcjonariusza i utraty prawa wykonywania zawodu jako funkcjonariusz celno-skarbowy. Podniósł, że warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej jest stwierdzenie naruszenia prawa, bezprawność, co zostało wykazane w całym postępowaniu w pierwszej instancji i udowodniono naruszenie prawa przez dyrektora Izby Administracji Skarbowej przy przedkładaniu propozycji służby/pracy (art. 165 ust. 7 ustawy KAS), która to kwestia w całości została pominięta przez Sąd drugiej instancji.

Mając powyższe na uwadze powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia temu Sądowi, z obowiązkiem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym, ewentualnie w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 398¹⁶ k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa i zasądzenie na rzecz powoda kwoty 24.098,25 zł, stanowiącej trzymiesięczne wynagrodzenie powoda, z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku służby powoda oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania wywołanych wniesieniem skargi kasacyjnej, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej powoda oraz o zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda jest uzasadniona.

Występujące w sprawie zagadnienia prawne wymagają odpowiedzi na pytanie, czy i jakie roszczenia przysługują funkcjonariuszowi Służby Celnej, który wskutek ukształtowania nowej struktury organizacyjnej (powołania Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli podatkowej) utracił swój status funkcjonariusza, a - akceptując jednocześnie propozycję pozwanej - podjął (kontynuował) pracę na podstawie stosunku pracy?

Analogiczny problem był już rozstrzygany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w pełni podziela wykładnię Sądu Najwyższego wyrażoną w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 98; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023 nr 4, s. 106-116, z omówieniem Michaliny Szpyrki), którego zasadnicze motywy przedstawiają się następująco.

W pierwszej kolejności doniosłe znaczenie ma ocena dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym (sądem pracy). Orzekające w sprawie Sądy trafnie przyjęły jej dopuszczalność, gdyż w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71; Gdańskie Studia Prawnicze 2020 nr 2, s. 201, z glosą P. Ostojskiego; PiP 2021 nr 4, s. 149, z glosą E. Mazurczak-Jasińskiej) wykluczono obowiązek właściwego organu do wydania decyzji o zakończeniu stosunku służbowego, a tym samym zamknięta została możliwość wykorzystania drogi sądowoadministracyjnej. Niezależnie od trafności poglądu przyjętego w tej uchwale NSA (w doktrynie przykładowo krytycznie E. Mazurczak-Jasińska: Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych w przypadku reorganizacji jednostek ich zatrudniających - wybrane zagadnienia, Przegląd Prawa i Administracji 2020 Tom 120, s. 619; zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767), nie można w drodze zabiegów semantycznych pozostawić funkcjonariuszy (tu Służby Celnej) bez jakiegokolwiek uprawnienia służącego weryfikacji mechanizmu wprowadzonego przez ustawodawcę, a zmierzającego do "konwersji stosunku służbowego w stosunek pracy". Stąd słusznie Sądy orzekające w sprawie uznały prawo dostępu powoda do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju prawo uznaje się za jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego.

W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja zwięzająca w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK 1995 nr 1, poz. 16; z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996 nr 2, poz. 9). Zachowanie właściwego dostępu do sądu utrwała pożądaną wzorzec gwarancyjny, zapobiegając jednocześnie dewaluacji prawa, przez pozostawienie określonego rozstrzygnięcia poza zakresem kontroli sądowej lub gwarantującego tylko formalne (pozorne) postępowanie sądowe.

Według przywołanego wyroku Sądu Najwyższego, III PSKP 19/22, konsekwencją rozpoznania sprawy przez sąd powszechny jest zakres jego uprawnień. Sąd pracy rozpoznaje sprawę merytorycznie i nie ogranicza się tylko do kontroli formalnej czynności organu, mocą których dokonano "ucywilnienia" stosunku służbowego funkcjonariusza. Zatem sąd powszechny orzeka co do istoty sporu, a brak praktyki orzeczniczej na tym polu oraz brak wypracowanych standardów ochrony, obligował orzekające w sprawie Sądy do poszukiwania (wypracowania) odpowiedniego wzorca.

Z tego obowiązku Sądy pracy w sprawie III PSKP 19/22 wywiązały się należycie. Można jedynie wspomnieć, że na tle omawianej reformy wypowiadał się już wielokrotnie Sąd Najwyższy, przy czym były to wypowiedzi na tle wygaszania stosunków pracy. Już w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 (OSNP 2019 nr 7, poz. 80; OSP 2021 nr 3, poz. 20, z glosą S. Driczńskiego) przesądzono, że art. 67 zdanie drugie k.p. ma zastosowanie, gdy wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej p.w. KAS) prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji lub zasady równego traktowania. Z kolei w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18 (OSNP 2020 nr 8, poz. 79), Sąd Najwyższy przyjął, że pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624), przysługuje odszkodowanie, jeżeli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 w

związku z art. 56 § 1 k.p.). W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy bardzo wyraźnie zwrócił uwagę na "niezborność konstrukcyjną wygaśnięcia umowy o pracę" przyjętego w przepisach wprowadzających ustawę o KOWR (zawierających unormowania analogiczne do p.w. KAS). Owa "niezborność" jest konsekwencją bezmyślnego - z punktu widzenia utrwalonych instytucji prawa pracy - wykorzystywania znanych konstrukcji prawa pracy do realizacji zamierzeń ustawodawcy, mimo że konstrukcje te służą zupełnie innym celom (por. także uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19, LEX nr 3060574). W tych sprawach chodziło o to, że stosunek pracy wygasał w przypadku podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy pracownikowi, chociaż istota tej instytucji sprowadzała się do zdarzeń niezależnych od woli stron stosunku pracy. Konsekwencją tego rozwiązania była konieczność weryfikowania, czy "przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna". Kontrowersje dotyczące tak zwanego pozornego wygaszenia stosunków pracy, następującego na podstawie regulacji ustawowych były również podejmowane w literaturze (zob. ostatnio 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, Warszawa 2022, s. 786-802).

W wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, rzecz dotyczyła oceny, czy funkcjonariusz przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby. Przy czym ocena ta musiała uwzględnić, 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 funkcjonariusz odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego albo "nie istniał dalej", gdy funkcjonariusz przyjął propozycję zatrudnienia pracowniczego. 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, u 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: j.w., s. 788).

Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, wyjaśnił, że wspomniana ochrona przejawia się w tym, iż 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).

Jak motywował Sąd Najwyższy w sprawie III PSKP 19/22, rzeczywiście ustawa KAS (ani p.w. KAS) nie przewidywała wprost roszczenia o przywrócenie do służby, chociaż takim terminem posługuje się art. 185 i 186 ustawy KAS. Te przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znalazł się powód (powódka w sprawie III PSKP 19/22, który to wyrok jest relacjonowany), 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 ustawy 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, w szczególności w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, twierdząc, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia

w myśl p.w. 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, OSNP 2020 nr 7, poz. 63). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132-141, z omówieniem M. Szpyrki; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 2, s. 150-166, z glosą A. Kisielewicz) 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 prawnego (służby) przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. W konsekwencji zakończenie stosunku służbowego otwiera drogę do uznania żądania funkcjonariusza o przywrócenie do służby.

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, zauważone zostało, 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 (Dyrektora Izby Administracji Skarbowej). 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 RP 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 p.w. KAS, 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 strony zaś nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek. Przeto decydujące pozostają 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 Sąd Najwyższy w motywach rozstrzygnięcia w sprawie III PSKP 19/22, uznał, że można zgodzić się, iż jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego mogło być uznane za racjonalne i podyktowane względami wyłącznie opisanymi w art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Oceny tej nie modyfikuje limit etatów w służbie, skoro nadal możliwe jest postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej (art. 153 ustawy KAS), co oznacza, że z jednej strony przenosi się do pionu pracowniczego doświadczonego funkcjonariusza, by w perspektywie uruchomić nabór do służby przygotowawczej.

Poszukując podobieństw (reguła *a simili*), Sąd Najwyższy wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, przyjął, że sytuacja w analizowanym wypadku przypomina obowiązki pracodawcy związane ze zwolnieniami grupowymi, to znaczy jest więcej pracowników niż miejsc pracy i wówczas pracodawca ma obowiązek przyjąć kryteria, według których dokona doboru pracowników do zwolnień z pracy. Pozwana powinna pozostawić w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania pionu z zakresu kompetencji funkcjonariuszy.

Ze stanowiska pozwanej nie wynika, by aspekty związane z dotychczasowym przebiegiem służby powoda (w trakcie, której wykonywał służbę na stanowiskach

kierowniczych w strukturach pozwanego) oraz z jego kompetencjami, były analizowane podczas składania pisemnych propozycji zatrudnienia (służby). Wymienione w art. 165 ust. 7 p.w. KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonał selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominiecie tych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy, oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę. Wyeksponowanie tego rodzaju zaniechań nie jest równoznaczne z zanegowaniem celowości zmian, czy też zasadności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, lecz dokonaniem wykładni norm prawnych, trafnie identyfikując konflikt i słusznie zmierzając do wypracowania (ustalenia) standardu konstytucyjnego. Dzięki temu możliwa była interpretacja przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna). Taki zabieg jest możliwy i prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostanie norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze przedmiotowej rozwiązanie określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57-63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111). Innymi słowy, o ile kontrola prawidłowości samej procedury zmieniającej kwalifikuje się do uznania za sprawę o charakterze publicznoprawnym i tym samym predestynuje do koncepcji właściwości sądów administracyjnych, o tyle przesądzenie przez ten pion braku możliwości skorzystania z drogi sądowej uzasadnia nie tylko samą właściwość sądu powszechnego (sądu pracy), lecz także pozwala, by na gruncie art. 184 ust. 1 ustawy KAS zaakceptować - w miejsce zwrotu "uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby" - roszczenia związane z reaktywacją wadliwie przerwane go stosunku służbowego.

Na zakończenie w uzasadnieniu wyroku w sprawie III PSKP 19/22, Sąd Najwyższy stwierdził, że należy dostrzec, iż omawiane przepisy (p.w. KAS i ustawy KAS) były redagowane pod kątem ewentualnej kontroli administracyjnej. Przemawia za tym siatka pojęć ujęta w art. 184 ust. 1 ustawy KAS. Jednak ten tryb wskutek powołanej uchwały NSA (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. Powracając do wątku związanego z oświadczeniem woli, Sąd Najwyższy podkreślił, 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 p.w. KAS, wystarczające jest pisemne złożenie propozycji dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą następczo funkcjonariusz przyjmuje albo jej odmawia (art. 170 ust. 2 p.w. KAS). 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).

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie III PSKP 19/22, uznał, że mechanizm wynikający z art. 171 ust. 1 p.w. KAS zbliżony jest 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 dnia 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPIUS 1999 nr 1, poz. 5; z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPIUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można też dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego "zmiany" umowy bezterminowej na umowę terminową (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPIUS 1994 nr 11, poz. 169).

Trudno także pominąć, że przedstawienie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej 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 negocjacom 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 prawne 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 (por. E. Łętowska, K. Pawłowski: Sukces formalizmu - łatwy czy drogi? Europejski Przegląd Sądowy 2011 nr 8, s. 52-53).

Marginalnie w sprawie III PSKP 19/22, Sąd Najwyższy też przypomniał, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy miało już miejsce wcześniej w Służbie Celnej. I tak ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej przewidywała przekształcenie się dotychczasowego stosunku służbowego w umowny stosunek pracy, w razie przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji przeniesienia do służby cywilnej (art. 98 ust. 1 i 7), przy czym stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia złożonej propozycji nie ulegał zmianie (art. 98 ust. 9 tej ustawy). Podobny mechanizm przewiduje także ustawa KAS (art. 174), w tym także przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej. W obrębie pracowniczych regulacji (utrata statusu nauczyciela i jego przekształcenie w stosunek pracownika samorządowego przewidywał również art. 237 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 447).

Sąd Najwyższy w sprawie III PSKP 19/22, stwierdził jednak, że przedstawionej wykładni nie można przyjąć w sposób jednoznaczny. Ponowna ocena stanu

faktycznego i rozstrzygnięcie o ewentualnym uwzględnieniu powództwa musi być dokonane przy ponownym rozpoznaniu sprawy, czego przyczyną jest niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się bowiem, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących spraw o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych stroną pozwaną jest (powinien być) Skarb Państwa. Są to przykładowo sprawy żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Służby Więziennej, czy funkcjonariuszy Straży Granicznej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227; funkcjonariuszy celnych; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10, OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy. W tym zakresie utrwalony jest w judykaturze pogląd, że takie sprawy - jako przekazane z mocy przepisów szczególnych - są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.), gdyż nie jest pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2014 r., III BP 2/14, LEX nr 1616906 oraz M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, *Polski Proces Cywilny* 2016 nr 3, s. 373; T. Kuczyński: Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku służbowym, *PiZS* 2017 nr 10, s. 2; M. Dziurda: Szczególna zdolność sądowa, Warszawa 2019; M. Grześków: Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020). W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08 (OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33) Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawy dotyczące odpowiedzialności majątkowej żołnierzy są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 1 k.p.c. w związku z art. 18 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, Dz.U. Nr 89, poz. 967 ze zm.). Zdolność sądowa w tych sprawach przysługuje jednak Skarbowi Państwa, a nie jednostce wojskowej, z której działalnością wiąże się roszczenie przeciwko żołnierzowi (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.). Tym samym taka sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c. W aspekcie

materialnoprawnym w takich sprawach legitymowany biernie jest Skarb Państwa (a nie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełni służbę, gdyż nie ma ona przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.), a w aspekcie procesowym zdolność sądową i procesową ma Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.). Wobec tego obowiązują w takich sprawach zasady reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP, w tym wyłączone zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 4 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r. poz. 2180; por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356; z dnia 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37).

Nietrafny jest pogląd Sądów obu instancji, że powód jest pracownikiem, a więc pozwanym powinien być pracodawca, którym nie jest Skarb Państwa. Zgłoszone roszczenia o przywrócenie do służby (ustalenie istnienia stosunku służbowego) czy też o odszkodowanie dotyczą bowiem stosunku służbowego (wynikają z jego wygaśnięcia), a nie ze stosunku pracy. Z powyższego wynika konieczność sprostowania niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej. Możliwe jest bowiem takie sprostowanie oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotu procesu). W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można w takim przypadku sprostować niewłaściwe oznaczenie strony, bez konieczności podmiotowego przekształcenia powództwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z dnia 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z dnia 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z dnia 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z dnia 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z dnia 14 września 2016 r., III CSK 309/15, LEX nr 2186573; por. w literaturze: T. Ereciński (red.), P. Grzegorzcyk, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V,

Warszawa 2016 - art. 350; M. Szymanowski: Granice sprostowania orzeczenia w postępowaniu cywilnym, skutki ich przekroczenia, próba nowego spojrzenia, Radca Prawny. Zeszyty naukowe 2018 nr 1, s. 79).

Oprócz podzielenia poglądów przedstawionych w uzasadnieniu wyroku III PSKP 19/22, należy odwołać się również do rozstrzygnięcia w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 nr 4, poz. 32, z glosą J. Jankowiaka), w uzasadnieniu którego przedstawiono wykładnię (koncepcję) przyjmującą, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w. KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy ich podjęcia. Wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje bowiem dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utratę munduru" (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio (także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22, LEX nr 3559616; patrz również: S. Płażek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ćwiertniaka, s. 387-398; S. Płażek: Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, PiZS 2019 nr 2, s. 22; B. Bury: Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2020 nr 3, s. 195; E. Ura: Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji celno-skarbowej po reformie, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2021 nr 4, s. 243).

Konieczne jest także zauważenie, że w związku z niezgodnym z prawem lub nieuzasadnionym rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę, pracownikowi przysługują roszczenia alternatywne o przywrócenie do pracy, uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne lub o odszkodowanie (art. 45 § 1 i 56 § 1 k.p.). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., II PK 12/11 (OSNP 2012 nr 17-18, poz. 217) stwierdził, że roszczenia te stanowią jednorazową kompensatę bezprawia

pracodawcy. Wybór pomiędzy tymi roszczeniami, na zasadzie rozłączności, należy wyłącznie do pracownika i jest wiążący w tym znaczeniu, że jeżeli pracownik żąda przywrócenia do pracy, to pracodawca - w przypadku ustalenia wadliwości rozwiązania umowy o pracę - nie może uwolnić się od odpowiedzialności, wypłacając odszkodowanie. Wybór przez pracownika roszczenia o przywrócenie do pracy nie wiąże natomiast bezwzględnie sądu, gdyż prawo materialne (art. 45 § 2 k.p.) w powiązaniu z prawem procesowym (art. 8 k.p. w związku z art. 477¹ k.p.c.) pozwala sądowi na zasądzenie w pewnych przypadkach odszkodowania w miejsce (pomimo) żądanego przez pracownika przywrócenia do pracy(zob. B. Bury: Dopuszczalność zmiany przez pracownika roszczenia w toku postępowania z odwołania od rozwiązania umowy o pracę, Radca prawny 2018 nr 1).

Zmiana powództwa polegająca na wystąpieniu z nowym roszczeniem zamiast pierwotnego zawiera w sobie dorozumiane, częściowe cofnięcie pozwu w zakresie pierwotnie zgłoszonego żądania. Taka zmiana jest zatem czynnością procesową złożoną, obejmującą cofnięcie powództwa w zakresie dotychczasowego roszczenia oraz wniesienie innego powództwa zawierającego roszczenie nowe. Jej skuteczność po rozpoczęciu rozprawy jest uzależniona od zgody pozwanego albo musi być połączona ze zrzeczeniem się roszczenia i podlega kontroli sądu, który powinien umorzyć postępowanie w tym zakresie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 1988 r., III CZP 24/88, OSNC 1989 nr 9, poz. 138). Zaakceptowanie przez sąd cofnięcia dotychczasowego żądania pozwu powinno być jasno wyrażone w orzeczeniu o umorzeniu postępowania i nie może go zastąpić domniemanie, że sąd, rozpoznając nowe żądanie, zaakceptował w ten sposób rezygnację powoda z roszczenia dotychczasowego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2007 r., III CZP 165/06, Monitor Prawniczy 2007 nr 21, s. 1195).

W rozpoznawanej sprawie skarżący (powód) w miejsce żądania ustalenia, że jego stosunek służby jako funkcjonariusza nadal trwa, ewentualnie - w przypadku uznania, że jego stosunek służby ustał - o przywrócenie do służby jako funkcjonariusza, w toku rozprawy przed Sądem pierwszej instancji zażądał zasądzenia odszkodowania. W takim przypadku rolą Sądu było przede jednoznaczne ustalenie treści żądania i w razie częściowego cofnięcia pozwu umorzenie postępowania w tym zakresie.

Ponieważ w postępowaniu apelacyjnym w art. 383 k.p.c. przewidziano zakaz zmiany powództwa, która polega na rozszerzeniu żądania pozwu albo na występowaniu z nowymi roszczeniami, konieczne było przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 zdanie drugie k.p.c. orzekł jak w sentencji.

(I.T.)

[ał]