



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)
SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)
SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa M.R.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w B.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 17 października 2023 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku
z dnia 11 czerwca 2021 r., sygn. akt V Pa 13/21,

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

[az]

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 18 grudnia 2020 r. (sygn. akt VI P 162/20) zasądził od Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w B. na

rzecz powódki M. R. kwotę 17.915,02 zł brutto tytułem odprawy z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty (pkt I wyroku) oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy w Białymstoku, wyrokiem z dnia 11 czerwca 2021 r. zmienił zaskarżony przez stronę pozwaną wyrok i oddalił powództwo, rozstrzygając także o kosztach postępowania.

W sprawie ustalono, że powódka znalazła się w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którym przedstawiono propozycje, o których mowa w art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948; dalej ustawa wprowadzająca). W dniu 15 maja 2017 r. M. R. otrzymała od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B. propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku eksperta skarbowego, zaliczanym do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, w Dziale Postępowania Celnego Pierwszym Referacie Postępowania Celnego w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w B. Zaproponowane warunki zatrudnienia, po ich przyjęciu, miały obowiązywać od 1 czerwca 2017 r.

Powódka przyjęła propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę. Tym samym, zgodnie z art. 171 ustawy wprowadzającej, jej dotychczasowy stosunek służby przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Sąd Okręgowy podzielił zarzut strony pozwanej naruszenia art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.; dalej ustawa o KAS). Podkreślił, że przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji prawnej powódki, gdyż dotyczy funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją nowo utworzonych jednostek organizacyjnych KAS, a nie funkcjonariuszy, których stosunki służbowe wygasły lub uległy przekształceniu na podstawie art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej. W ocenie Sądu Okręgowego, sytuacji prawnej powódki nie regulują także przepisy art. 170 ust. 1 w związku z art. 170 ust. 3 i 4 ustawy wprowadzającej, które dotyczą wyłącznie tych funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali pisemnej

propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia oraz tych, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Powódka jako funkcjonariusz Służby Celnej otrzymała w dniu 15 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej na podstawie art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej i propozycję przyjęła, w związku z powyższym od 1 czerwca 2017 r. stała się pracownikiem cywilnym.

Sąd Okręgowy zauważył, że odprawa jest świadczeniem, które ma rekompensować utratę pracy, a powódka tej pracy nie straciła, gdyż kontynuuje zatrudnienie w ramach stosunku pracy, podkreślając przy tym, że odprawa ma charakter socjalny, ma łagodzić sytuację ekonomiczną osób, które utraciły dalsze zatrudnienie. Tymczasem funkcjonariusze, którym przedstawiono propozycję zatrudnienia, „posiadają nieprzerwanie wynagrodzenie i stabilne utrzymanie stosunku pracy”. Stwierdził także, że ustanie stosunku służbowego nastąpiło na skutek jego przekształcenia się w stosunek pracy, a nie w wyniku zwolnienia ze służby.

Jednocześnie, w ocenie Sądu Okręgowego, zmiany organizacyjne w ramach całej administracji skarbowej wynikające z wdrażanej reformy nie mogą być uznane za reorganizację jednostki organizacyjnej KAS w rozumieniu art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Sąd nie zgodził się z poglądem, że w wyniku wejścia w życie przepisów wprowadzających doszło do reorganizacji jednostek organizacyjnych KAS. Wskazana ustawa nie dokonała reorganizacji jednostek organizacyjnych KAS ani tym bardziej ich nie likwidowała, lecz dopiero je utworzyła. Reorganizować można strukturę już utworzoną, a nie dopiero kształtowaną wskazanym aktem prawnym. Akt prawny, który tworzy nową strukturę organizacyjną nie może jej jednocześnie reorganizować, a tym bardziej znosić.

Sąd Okręgowy, w posumowaniu, stwierdził, że „ucywilniony” funkcjonariusz nie należy do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 1, 2, 7, 8, 32, 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez dokonanie błędnej, sprzecznej z konstytucyjnymi zasadami porządku prawnego, w tym z zasadą równości wobec prawa oraz z interpretowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw słusznie nabytych, wykładni:

1. przepisów rozdziału II Kodeksu pracy, przez uznanie, że w wyniku „ucywilnienia” powódki nie doszło do zwolnienia jej ze służby, a jedynie do „przekształcenia” dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy - podczas gdy polskie prawo nie zna odrębnej konstrukcji prawnej „przekształcenia” służby w stosunek pracy, zaś ustawa w żadnym miejscu nie przewiduje stosowania do tej konstrukcji - przez analogię - przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym, wobec czego należało uznać, że w niniejszej sprawie doszło w istocie do zwolnienia powódki ze służby, a następnie do nawiązania z nią nowego stosunku pracy,

2. przepisów wskazanych w kolejnych punktach;

3. art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej, przez uznanie, że powódka w niniejszej sprawie nie utraciła zatrudnienia, wobec czego mogła zostać potraktowana odmiennie niż osoby, którym nie złożono propozycji zatrudnienia bądź którzy takiej propozycji nie przyjęli - podczas gdy propozycja „przekształcenia” stosunku służby w stosunek pracy stanowiła jednostronną decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, na którą to decyzję powódka nie miała jakiegokolwiek wpływu, wobec czego odmiennie potraktowanie powódki i odmówienie wypłaty jej odprawy pieniężnej w sytuacji, gdy została przymusowo usunięta ze służby w związku z reorganizacją Krajowej Administracji Skarbowej, jawi się jako nieuprawnione;

4. art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej, art. 174 ust. 10 i 12 ustawy o KAS, art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, przez uznanie, że w odniesieniu do funkcjonariuszy, których stosunek służby zakończył się wskutek zwolnienia ze służby przez „przekształcenie” tego stosunku w zatrudnienie, nie należy stosować przepisów o odprawie pieniężnej z tytułu zwolnienia ze służby w wyniku reorganizacji jednostki - podczas gdy zakończenie stosunku służby z powódką było faktycznie efektem reorganizacji jednostki, zaś późniejsze nawiązanie z powódką nowego stosunku prawnego, będącego stosunkiem pracy, nie może niwelować skutecznie nabytego przez nią uprawnienia do otrzymania odprawy z tytułu zwolnienia jej ze

służby; ponadto Sąd niezasadnie uznał, że w istocie nie miała miejsce reorganizacja, lecz tworzenie, organizacja jednostek KAS;

5. art. 250 ustawy o KAS, przez uznanie, że odprawa z tytułu zwolnienia ze służby funkcjonariusza wskutek reorganizacji jednostki ma charakter świadczenia socjalnego, którego celem jest ułatwienie osobie tracącej zatrudnienie przystosowanie się do nowych warunków związanych z utratą pracy - podczas gdy, jak wynika z poglądów orzecznictwa oraz doktryny, odprawa ma też charakter kompensacyjny, a w tym konkretnym przypadku miała za zadanie przynajmniej częściowo zrekompensować powódce pozbawienie jej statusu funkcjonariusza, z którym wiązały się liczne przywileje, w tym finansowe, nie można zaś zawężyć prawa do odprawy do sytuacji, gdy dany podmiot pozostaje w ogóle bez pracy.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy przez zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 17.915,02 zł tytułem odprawy oraz zasądzenie na rzecz powódki kosztów postępowania we wszystkich instancjach, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Strona pozwana, w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powódki na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma rozstrzygnięcie, 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 i - akceptując złożoną mu przez pozwanego propozycję - podjął (kontynuował) pracę na podstawie stosunku pracy.

Powyższa kwestia była już rozważana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63) Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej, wyjaśniając, że przekształcenie w trybie tego przepisu nie jest sytuacją podobną do przekształcenia

na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o KAS, gdyż wówczas stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia propozycji pracy na podstawie umowy o pracę nie ulega zmianie (art. 174 ust. 9 ustawy o KAS; a poprzednio art. 98 ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej; (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.). W regulacji z art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej sytuacja jest inna. Uwarunkowana jest przede wszystkim wprowadzonymi przez ustawodawcę zmianami w administracji celno-skarbowej na podstawie ustaw przyjętych w 2016 r., które objęły całą służbę celną. Funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który jej nie przyjął, nie pozostawał dalej w służbie. Wygasał wówczas jego stosunek służbowy (art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej). Regulacja określa zatem rozwiązania dla dwóch sytuacji. Pierwsza to propozycja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, a druga to wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku jej nieprzyjęcia. Warunkiem pierwszej jest wola (zgoda) funkcjonariusza na pracownicze zatrudnienie. Natomiast druga, czyli wygaśnięcie stosunku służbowego, następuje z mocy prawa (*ex lege*), gdy funkcjonariusz nie przyjmie propozycji zatrudnienia albo nie złoży oświadczenia w wyznaczonym terminie (art. 170 ust. 1 i 2 ustawy wprowadzającej). Oznacza to, że funkcjonariusz ma zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie ma zatem wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasa, gdy odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz mógł więc decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy, innej oferty dla niego nie było. Taki jest skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę bądź wygaśnięcia stosunku służbowego. Należy odróżnić stosunek pracy, który jest stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Kierowana do funkcjonariusza propozycja zatrudnienia pracowniczego jest działaniem w sferze prawa cywilnego (pracy). Można założyć, że, zawierając umowę o pracę, strony stosunku służbowego 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.

Powyższy pogląd został utrwalony w orzecznictwie. Nawiązuje do niego Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 98) oraz z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22 (LEX nr 3559616). 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 uznanie, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego (służby) przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym.

Przesądając, że wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej dochodzi do zakończenia służby, otwiera się pole do rozważań nad ewentualnymi roszczeniami wywodzonymi z tego zdarzenia.

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98). W wyroku tym Sąd Najwyższy nakreślił kontekst przekształceń w administracji skarbowej, wskazując, że

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 ułożony proceder pozwala dostrzec wzajemne interferencje między prawem do kształtowania podstaw zatrudnienia a prawem jednostki do poddania tego procederu 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.

Oprócz odwołania się do poglądów przedstawionych w wyroku III PSKP 19/22, należy zwrócić uwagę również na rozstrzygnięcie zawarte 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 zaprezentowano wykładnię (koncepcję) przyjmującą, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaśł a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej, należy traktować tak samo jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaśł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy jej 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 - patrz: S. Płazek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki

Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ćwiertniaka, s. 387-398; por. też: 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).

W sprawie I PSKP 64/21 Sąd Najwyższy zauważył, że przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS daje możliwość uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie może mieć jednak zastosowania do osoby, która nie stała się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymała propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i tę ofertę przyjęła. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy wygasł, nie może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1969), gdyż ta odprawa przysługuje pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygasł z mocy art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej (uchwała Sądu Najwyższego 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). Pogląd o braku podstaw do uzyskania odprawy wywodzonej z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS przez byłego funkcjonariusza, który przyjął propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, Sąd Najwyższy wyraził również w wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r., II PSKP 63/22 (LEX nr 3517115).

Poszukując podstaw prawnych do zasądzenia odprawy byłemu funkcjonariuszowi, Sąd Najwyższy w wyroku I PSKP 64/21 wywodził dalej, że zarówno uchylana ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, jak i ustawa wprowadzająca uzależniają prawo do odprawy pieniężnej od warunków, których skarżący formalnie nie spełnił. Przepis art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej przewiduje bowiem przyznanie odprawy pieniężnej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej na

zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przepis art. 170 ustawy wprowadzającej prawo do takiej odprawy wiąże natomiast z nieotrzymaniem przez funkcjonariusza pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby bądź z odmową przyjęcia warunków określonych w tej propozycji. Ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje, decydując się na kontynuowanie zatrudnienia, lecz już nie w ramach służby, ale na podstawie stosunku pracy.

Chociaż w tym przypadku mamy do czynienia z wygaśnięciem stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), to nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej. Wobec tego możliwe jest przyjęcie dwóch kierunków wykładni.

Pierwszy to kierunek, według którego mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym i brakiem podstawy prawnej nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza służby celnej, którego stosunek służbowy wygaś, ale przyjął on propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Wykładnię tę uzasadnia argumentacja, że prawo do tej odprawy nie ma powszechnego charakteru a sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest „lepsz” niż w przypadku nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy jej podjęcia, gdyż jako pracownik ma on zapewnione kontynuowanie zatrudnienia (choć na zmienionych warunkach).

Drugi kierunek wykładni polega na przyjęciu wystąpienia pominięcia prawodawczego, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii mających znaczenie z perspektywy koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych (por. przykładowo R. Stefanicki: Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2017 nr 1, s. 47). Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być „naprawione” przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu (zob. A. Górski: Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy 2021 nr 2, s. 89).

Z treści art. 170 ustawy wprowadzającej wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia, traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia, nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w. KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 ustawy wprowadzającej.

Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy w sprawie I PSKP 64/21 dostrzegł, że funkcjonariusz, który przyjął propozycję nawiązania umowy o pracę, utrzymuje (kontynuuje) zatrudnienie, a więc jest w „lepszey” sytuacji (w każdym razie odmiennej) niż funkcjonariusz (pracownik), którego stosunek służbowy (stosunek pracy) wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Należy jednak mieć na względzie, że wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. „ucywilnienia” powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za „utrata munduru”.

Powyższy wątek Sąd Najwyższy rozwinął w wyroku z dnia 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 (LEX nr 3559620), wyjaśniając, że odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty osobie, która w sposób niezawiniony i wbrew swojej woli służbę tę kończy. W przypadku funkcjonariusza, którego służba na skutek przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisku w ramach korpusu służby cywilnej uległa zakończeniu i który utracił szereg uprawnień

składających się na tzw. „prawo do munduru”, konieczne jest zrekompensowanie mu dotychczasowych szczególnych warunków służby związanych z pracą w formacji mundurowej. Dlatego uzasadnione jest odstępianie od rezultatów wykładni gramatycznej, szczególnie biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Należy przypomnieć, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego podstawą uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (por. uchwała składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227).

W rozpoznawanej sprawie Sąd drugiej instancji kategorycznie rozstrzygnął o roszczeniu powódki, wyjaśniając w uzasadnieniu wyroku, że wskutek ucywilniania funkcjonariusz nie należy do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Stosunek służbowy takiego funkcjonariusza ustał na skutek jego przekształcenia w stosunek pracy, które to przekształcenie na mocy art. 174 ust. 10 ustawy o KAS należy traktować jak zwolnienie ze służby. W przypadku osób, do których zastosowano konstrukcję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, przepis art. 174 ust. 12 ustawy o KAS wyłącza prawo do odprawy. Powyższy pogląd jest częściowo zbieżny ze uprzednio wyjaśnionym stanowiskiem Sądu Najwyższego, jednakże cechuje się jedną zasadniczą wadą. W chwili przekształcenia stosunku służbowego powódki, tj. 31 maja 2017 r., przepisy art. 174 ust. 10 i 12 ustawy o KAS nie obowiązywały. Weszły one w życie 1 stycznia 2018 r. Przepis art. 174 ust. 12 wyłączający prawo do odprawy wobec funkcjonariuszy ujętych w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS, nie mógł stanowić podstawy oddalenia powództwa.

Brak podstaw do zastosowania art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie wynika, jak ujął to Sąd Okręgowy, z formalnego wyłączenia jego stosowania w art. 174 ust. 12 ustawy o KAS, lecz z zakresu podmiotowego i przedmiotowego ujętej w tym przepisie normy, która kształtuje status prawny funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej, a nie, jak w przypadku skarżącej, pracowników tego organu publicznego.

Natomiast na gruncie aprobowanego przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie poglądu, były funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję przejścia na umowny stosunek pracy, może dochodzić odprawy

znajdującej swoją podstawę normatywną w analogicznie stosowanym art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Zaskarżony wyrok, jako sprzeczny z powyższą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, podlega uchyleniu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[az]

[ms]