

Sygn. akt III PK 18/19

POSTANOWIENIE

Dnia 19 lutego 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa A. K.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

o odprawę pieniężną,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 19 lutego 2020 r.,

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 19 października 2018 r., sygn. akt IV Pa (...),

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

2. zasądza od powoda na rzecz pozwanej Izby Administracji Skarbowej w [...]. 1.350 zł (jeden tysiąc i trzysta pięćdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 19 października 2018 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego w K. z 24 lipca 2018 r. i oddalił powództwo A. K. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...]., w którym wnosił o zasądzenie na jego rzecz wyrównania odprawy należnej w związku z wygaśnięciem z dniem 31 sierpnia 2017 r. stosunku pracy wraz z odsetkami.

W postępowaniu nie było sporne, że powód był pracownikiem administracji skarbowej (od dnia 1 października 1984 r.), a w ostatnich latach był członkiem korpusu służby cywilnej (od 1 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r.), zatrudnionym

w Izbie Administracji Skarbowej w [...]. Stosunek pracy powoda wygaś z mocy prawa na podstawie art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Na podstawie art. 170 ust. 4 tej ustawy powodowi należała się odprawa z tego tytułu.

Pozwany wypłacił powodowi odprawę w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia przewidzianą w ustawie z dnia 13 marca 2013 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Powód twierdził zaś, że odprawa była wypłacona w zaniżonej wysokości, gdyż przysługuje mu odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Celnej w związku z ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej.

Sąd Okręgowy uznał, że użycie przez ustawodawcę terminu „świadczenia” w liczbie mnogiej wskazuje na odmiennosc świadczeń przysługujących funkcjonariuszom i pracownikom. Sformułowanie zaś „odpowiednio” ma znaczenie porządkujące kwestię, kto i w wyniku zajścia jakich zdarzeń otrzyma należne świadczenie. W ocenie sądu drugiej instancji przez użycie wyrażenia „pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu lub zniesienia jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3” ustawodawca rozdzielił i wyodrębnił pojęcie „likwidacja urzędu” od pojęcia „zniesienia jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3” przez co stworzono dwie odmienne sytuacje prawne dla pracowników i funkcjonariuszy, dla których stosuje się odmienne reżimy prawne zawarte w różnych aktach normatywnych.

Powód wniósł skargę kasacyjną i zaskarżył wyrok w całości. Jako podstawy kasacyjne wskazał 1) naruszenie art. 170 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) przez błędną wykładnię tego przepisu, to jest nieprawidłowe ustalenie przez Sąd drugiej instancji rzeczywistej treści norm prawnych zawartych w art. 170 ust. 4 ustawy poprzez zaniechanie dokonania analizy syntaktycznej znaczenia spójnika międzyzdaniowego „oraz” w początkowej części przepisu oraz pominięcie wyników wykładni systemowej i celowościowej, co doprowadziło do błędnej rekonstrukcji norm prawnych w nim zawartych, poprzez nieuprawnione i nie znajdujące w literalnym brzmieniu powołanego przepisu

przyjęcie, że art. 170 ust. 4 wskazuje, że zarówno pracownikom, jak i funkcjonariuszom Krajowej Administracji Skarbowej do których odnosi się art. 170 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej przysługują świadczenia należne w związku z likwidacją urzędu, a funkcjonariuszom świadczenia należne w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, to jest ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.).

Skarżący zarzucił ponadto, że nieuprawnione jest, że co do zakresu świadczeń przysługujących pracownikom i funkcjonariuszom Krajowej Administracji Skarbowej w razie odpowiednio likwidacji urzędu albo zniesienia jednostki organizacyjnej przepis art. 170 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej odsyła odpowiednio do właściwych ustawy regulujących zasady zatrudnienia poszczególnych grup osób – pracowników i funkcjonariuszy.

2) naruszenie art. 8 ustawy z 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) przez niewłaściwą wykładnię tego przepisu przez Sąd drugiej instancji i nieuprawnione przyjęcie w zaskarżonym wyroku, że przepis ten określa świadczenia należne pracownikom Krajowej Administracji Skarbowej, których stosunki pracy wygasły na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazując na publicznoprawną potrzebę wykładni art. 170 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w ramach przewidzianego w art. 183 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych. W ocenie powoda wykładnia w/w przepisu przeprowadzona przez Sąd drugiej instancji w przedmiotowej sprawie budzi poważne wątpliwości i istnieje potrzeba dokonania wykładni przez Sąd Najwyższy zastosowanego przez Sąd drugiej instancji przepisu

prawa materialnego. Ponadto – wykładnia przepisu art. 170 ust. 4 w/w ustawy wywołuje istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych – sądów pracy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o 1) odrzucenie skargi kasacyjnej w części w jakiej zaskarżono ją punkt II wyroku, 2) oddalenie skargi kasacyjnej w pozostałej części, 3) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przypisanych.

Sąd Najwyższy, zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie przedstawia podstawy przedsądu przemawiającej za przyjęciem jej do rozpoznania. Nie spełnia się podstawa przesądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Nie istnieje potrzeba wykładni art. 170 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948, dalej jako: p.w. KAS) z uwagi na to, że przedstawiona problematyka była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r. (III PZP 5/18, OSNP 2019 nr 7, poz. 80). W uchwale tej przyjęto, że pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS, przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 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). Powyższa konstatacja została oparta na wynikach szerokiej wykładni powoływanych przepisów, a ponadto Sąd Najwyższy uznał, że jest ona zgodna z celem analizowanych przepisów, którym było zapewnienie funkcjonariuszom oraz pracownikom, których stosunki pracy wygasły w związku z dokonaną reorganizacją administracji skarbowej, odpowiednich świadczeń mających zrekompensować im utratę zatrudnienia, która była spowodowana czynnikami niezależnymi od pracowników. Wykładnia ta jest akceptowana w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego – postanowienie z 7 marca 2019 r., III PZP 1/19 i ostatni wyrok z 22 stycznia 2020 r., I PK 217/18.

W odniesieniu do sformułowania „w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3”, w ocenie Sądu Najwyższego, należało przyjąć, że dotyczy ono pojęć: „urząd”

i „jednostka organizacyjna”. Taka konstatacja wynika z faktu, że sformułowanie „w rozumieniu” używane jest w aktach prawnych na ogół w odniesieniu do definicji legalnych, a ustawa o Służbie Celnej zawierała stosowne definicje wspomnianych pojęć. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.s.cel. urzędem w rozumieniu rozdziałów 2, 7-12 i 14 tej ustawy była izba celna wraz z podległymi urzędami celnymi, natomiast jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej były, zgodnie z art. 22 u.s.cel., komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; izby celne oraz urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi.

Z kolei użycie słowa „świadczenia” w liczbie mnogiej wskazuje, że ustawodawca miał na myśli różne świadczenia, dla różnych grup uprawnionych. Potwierdza to dodatkowo wskazanie odrębnie na pracowników oraz funkcjonariuszy, jak również podkreślenie, że należne im w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej świadczenia przysługują „odpowiednio”. W ocenie Sądu Najwyższego słowo „odpowiednio” zostało w niniejszym przepisie użyte w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze, wyraz ten jest elementem alternatywy rozłącznej dotyczącej przyznania świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. Użycie słowa „odpowiednio” w tym znaczeniu nie zmienia sensu użytej alternatywy, jednak wskazuje wyraźnie, że ustawodawca miał na myśli odrębne świadczenia, które stanowią element odrębnego statusu funkcjonariuszy i pracowników, których sytuacja prawna jest różna, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Po drugie, użycie słowa „odpowiednio” wskazuje, że ustawodawca miał na myśli odpowiednie stosowanie jakichś norm prawnych przyznających odpowiednie świadczenia. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 159 pkt 3 w związku z art. 260 p.w. KAS, ustawa o Służbie Celnej utraciła moc z dniem 28 lutego 2017 r., przy czym ustawa KAS nie zawiera żadnego przepisu, który pozwalałby dalej stosować przepisy ustawy o Służbie Celnej dotyczące świadczeń należnych z tytułu likwidacji urzędu albo zniesienia jednostki organizacyjnej. Jak bowiem wskazano, sformułowanie „w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3” dotyczy jedynie stosowania definicji legalnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej, nie zaś przepisów stanowiących materialną podstawę przyznania wskazanych świadczeń.

W tej sytuacji błędem jest wyprowadzanie prawa do świadczeń z ustawy, która została uchylona, bez wyraźnego przepisu intertemporalnego, który przewidywałby dalsze stosowanie przepisów ustawy uchylonej. W takiej sytuacji, przepisów regulujących świadczenia należne pracownikom w związku z likwidacją urzędu oraz funkcjonariuszom w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej należy poszukiwać w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Wobec braku szczególnych przepisów regulujących sytuację prawną członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej należy uznać, że kwestie te, w tym także „świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu”, regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej. Stosowną regulację zawiera przepis art. 73 ust. 1 u.s.c., zgodnie z którym w razie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej w razie likwidacji urzędu (jeżeli nie jest możliwe przeniesienie), w okresie między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem pracy lub działalności gospodarczej, urzędnikowi temu przysługuje świadczenie pieniężne ze środków budżetu państwa, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, obliczane jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, przy czym świadczenie to nie przysługuje urzędnikowi, który nabył prawo do emerytury. Trzeba jednak zauważyć, że przywołany przepis *expressis verbis* ogranicza krąg potencjalnych adresatów tego świadczenia wyłącznie do urzędników służby cywilnej, a zatem członków korpusu zatrudnionych wprawdzie w ramach stosunku pracy, ale na podstawie mianowania (art. 3 u.s.c.); nie ma zatem zastosowania do pracowników KAS zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Co więcej, w art. 170 ust. 5 p.w. KAS ustawodawca jednoznacznie wskazał, że do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej (regulujące zmianę i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej), w ogóle nie stosuje się przepisów art. 170 ust. 1 i 4 p.w. KAS. Wyłączone jest zatem nie tylko stosowanie stanowiącego podstawę dochodzenia określonych świadczeń art. 170 ust. 4 p.w. KAS, ale przede wszystkim regulującego „wygaśnięcie” stosunków pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS art. 170 ust. 1 p.w. KAS. Ustawodawcy chodziło zatem nie tyle o wyłączenie prawa do świadczeń urzędników służby cywilnej, co raczej o wyłączenie możliwości wygaśnięcia ich stosunków pracy w trybie art. 170

ust. 1 p.w. KAS, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą wzmożonej stabilności zatrudnienia pracowników mianowanych (także zatrudnionych w służbie cywilnej). Zauważyć jednak należy, że wyłączenie to nie dotyczy pracowników służby cywilnej (członków korpusu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę - art. 3 u.s.c.). W konsekwencji - zestawiając ze sobą zakres podmiotowy art. 170 ust. 4 i 5 p.w. KAS - trzeba by uznać, że odnosząc się nie tylko do funkcjonariuszy, ale i do pracowników, a jednocześnie - wyłączając z ich kręgu podgrupę mianowanych pracowników służby cywilnej - ustawodawca przewidział, że właśnie osobom o statusie prawnym takim jak powód, to jest pracownikom służby cywilnej zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w jednostkach organizacyjnych służby celnej, „przysługują” - z tytułu wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS - „świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu”. Jak już jednak wyżej wskazano ani przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, ani poprzedzającej ją ustawy o Służbie Celnej, ani wreszcie ustawy o służbie cywilnej nie przewidują dla pracowników służby cywilnej świadczeń w związku z likwidacją urzędu, do których odnosi się art. 170 ust. 4 p.w. KAS.

W związku z tym, należy odwołać się do art. 9 ust. 1 u.s.c., który stanowi, że w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Analizując możliwość uznania, że art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych stanowi podstawę przyznania świadczenia „należnego w związku z likwidacją urzędu”, należy zauważyć, że przepisy tej ustawy stosuje się w razie konieczności rozwiązania przez pracodawcę stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, w drodze wypowiedzenia dokonanego przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron, jednak nie stosuje się ich (przynajmniej na podstawie literalnego brzmienia przepisów tejże ustawy) w odniesieniu do ustania stosunku pracy w wyniku zdarzeń prawnych, w tym wygaśnięcia, nawet jeśli nie jest to wygaśnięcie, o którym mowa w Kodeksie pracy, ale przewidziane w przepisach szczególnych, regulujących przekształcanie struktur administracji rządowej.

Ponadto należy mieć na względzie, że mimo iż ustawa o zwolnieniach grupowych dotyczy jedynie rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę lub porozumienia stron (następującego z inicjatywy pracodawcy),

to jednak art. 170 ust. 4 p.w. KAS wskazuje na „odpowiednie” stosowanie przepisów przewidujących dla pracowników świadczenia z tytułu likwidacji urzędu, co oznacza, że przepisów tych nie stosuje się wprost. To również przemawia za możliwością stosowania art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych do pracowników, których stosunki pracy wygasły w sytuacjach opisanych w art. 170 ust. 1 p.w. KAS.

Przechodząc do konkluzji w uchwale z 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 Sąd Najwyższy podkreślił, że jednocześnie systematyka oraz cele ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i p.w. KAS wskazują, że nowa regulacja podtrzymuje zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy oraz pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, przyznając szczególną, stabilniejszą pozycję funkcjonariuszom, co powinno znaleźć wyraz również w odniesieniu do świadczeń należnych tym dwóm grupom pracowników z tytułu wygaśnięcia ich stosunków pracy.

Sąd Najwyższy w przywoływanej uchwale podkreślił ponadto, że przyznawanie pracownikom administracji publicznej, nieposiadającym statusu funkcjonariusza, zatrudnionym na innej podstawie niż mianowanie, odprawy z tytułu wygaśnięcia ich stosunku pracy, na takich samych zasadach, jak odprawa należna pracownikom z tytułu rozwiązania umowy o pracę z przyczyn nie dotyczących pracowników, stanowi pewną utrwaloną praktykę legislacyjną, co dodatkowo pozwala utwierdzić się w przekonaniu, że właśnie odprawę z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników miał na myśli ustawodawca, przyznając w art. 170 ust. 4 p.w. KAS pracownikom odpowiednio prawo do świadczeń należnych w związku z likwidacją urzędu.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie § 2 pkt 5, § 9 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. (stawka minimalna dla wpz 18.214 zł – 3.600 zł x 75% x 50%).