



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa I. O., A. T., L. D., R. D., R. R., B. W., B. K., K. T., Z. W. i P. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu
o odprawę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 14 lutego 2024 r.,

skargi kasacyjnej powodów I. O., L. D., R. D., R. R., B. K., K. T., Z. W. i P. S. od

wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy

z dnia 11 czerwca 2021 r., sygn. akt VII Pa 73/20,

uchyla zaskarżony wyrok w odniesieniu do powodów I. O., L. D., R. D., R. R., B. K., K. T., Z. W. i P. S. i przekazuje sprawę w tym zakresie Sądowi Okręgowemu w Świdnicy do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Halina Kiriło Krzysztof Staryk Romualda Spyt

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Wałbrzychu, wyrokiem z 11 czerwca 2021 r., w sprawie z powództwa I. O., A. T., L. D., R. D., R. R., B. W., B. K., K. T., Z. W., P. S. przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu o odprawę, oddalił powództwo w całości oraz nie obciążył powodów kosztami zastępstwa procesowego.

Sąd Rejonowy uznał stan faktyczny sprawy za zasadniczo bezsporny. Istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy powodowie jako funkcjonariusze służby celnej, w wyniku reformy i wprowadzenia Krajowej Administracji Skarbowej (zwanej dalej KAS), którzy pozostali w strukturach KAS na zasadzie umowy o pracę, mają prawo do odprawy; czy przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy, traktowane przez ustawodawcę po nowelizacji art. 174 ust. 10 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.; dalej: ustawa o KAS) jak zwolnienie ze służby, ma charakter definitywnego ustania zatrudnienia.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, ucywilnianie funkcjonariuszy przypomina kodeksową regulację zmiany warunków pracy i płacy, która może nie zostać przyjęta i wówczas dochodzi do rozwiązania umowy o pracę. Natomiast jeżeli pracownik przyjął nowe warunki pracy lub płacy, nie przysługuje mu z tego tytułu żadna odprawa. Powodowie powoływali się na niekonstytucyjność przepisów dotyczących braku odprawy dla nich i niezgodność przepisów z zasadą równości wobec prawa. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa to równość praw i obowiązków osób w identycznej sytuacji prawnej. W analizowanej sprawie sytuacja prawna powodów była zupełnie inna niż tych funkcjonariuszy, którzy nie podjęli zatrudnienia w KAS i którzy utracili całkowicie zatrudnienie. Tymczasem powodowie nie utracili zatrudnienia. W ich przypadku doszło jedynie do zmiany formy zatrudnienia. Powodowie mogli zresztą nie przyjąć propozycji zatrudnienia. Niemniej jednak powodowie twierdzili, że ma dla nich istotne znaczenie to, iż utracili status funkcjonariusza. Gdyby tak istotnie było w związku z utratą pewnych przywilejów, to w ocenie Sądu nie przyjęliby propozycji zatrudnienia i mogli ubiegać się o inną pracę również w charakterze funkcjonariusza. W przekonaniu Sądu Rejonowego, ustawodawca ma prawo reformować administrację, zmieniać jej kształt i przywileje funkcjonariuszy. Przyjęcie stanowiska przeciwnego oznaczałoby destrukcję

administracji, która przecież z uwagi na zmieniające się realia życia społecznego, musi podlegać reformom, takim, aby była bardziej efektywna.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że konsekwencją przyjęcia przez powodów propozycji zatrudnienia było to, iż przestali oni pełnić służbę jako funkcjonariusze, a stali się pracownikami cywilnymi. Przyjęcie tych propozycji przez powodów nie skutkowało jednak rozwiązaniem ich dotychczasowego stosunku służbowego jako funkcjonariuszy, a wiązało się z kontynuowaniem zatrudnienia - przekształceniem stosunku służbowego w pracowniczy.

Zdaniem Sądu Rejonowego, wprowadzenie od dnia 2 grudnia 2016 r. art. 165 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948; dalej: p.w. KAS) spowodowało zachowanie ciągłości pracy pracowników dotychczas zatrudnionych w izbach skarbowych. Pracownicy ci wykonują obowiązki służbowe w dotychczasowym miejscu, ale już w ramach izby administracji skarbowej, chyba że do dnia 28 lutego 2017 r. otrzymają na piśmie informację o zmianie miejsca wykonywania obowiązków służbowych. Zasada ta odnosi się także do pracowników (odpowiednio: funkcjonariuszy) zatrudnionych (pełniących służbę) w konsolidowanych izbach celnych i urzędach kontroli skarbowej. Należy jednak podkreślić, że stosunki pracy oraz stosunki służbowe tych osób mogą zostać zmienione w przypadku przedstawienia im na piśmie nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, a w razie braku takiej propozycji lub też jej odrzucenia - wygasają.

W przekonaniu Sądu pierwszej instancji, przyznawanie teraz odprawy byłym funkcjonariuszom (a obecnym -pracownikom) byłoby rżąco niesprawiedliwe wobec tych, którzy nie otrzymali propozycji zatrudnienia, a także tych, którzy z niej nie skorzystali. Wykładania prezentowana przez pełnomocników powodów prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, niejako bowiem tylnymi drzwiami, wbrew woli ustawodawcy i bez podstawy prawnej, nadal pracujący powodowie otrzymaliby takie same świadczenia jak ci, którzy definitywnie utracili zatrudnienie.

Od wyroku Sądu Rejonowego apelacje wnieśli powodowie: A. T., I. O., R. R. I, B. K., K. T., Z. W., P. S., L. D., R. D..

Sąd Okręgowy w Świdnicy, wyrokiem z 11 czerwca 2021 r., oddalił apelacje i nie obciążył powodów kosztami procesu za instancję odwoławczą.

Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne, jak i przede wszystkim rozważania prawne dokonane przez Sąd Rejonowy i stwierdził, że musi istnieć wyraźna podstawa prawna do wypłaty o spornej odprawy pieniężnej. Takiej podstawy prawnej w odniesieniu do powodów nie ma. W szczególności podstawę prawną do wypłaty powodom odprawy pieniężnej nie może stanowić art. 170 ust. 4 p.w. KAS, który przewiduje wypłatę odprawy pieniężnej tylko dla dwóch grup pracowników: 1) którzy w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, w związku z czym ich stosunek służbowy wygaś; 2) którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby i wówczas ich stosunek służbowy wygaś najpóźniej z dniem 31 sierpnia 2017 r. Powodowie nie należą do żadnej z tych dwóch wskazanych wyżej grup pracowników. Na skutek przyjęcia przez powodów propozycji pracy ich stosunek służbowy nie wygaś, tylko przekształcił się ze stosunku służbowego w stosunek pracy. Zwolnienie ze służby następuje w drodze decyzji administracyjnej, a takowej nie wydano w stosunku do powodów.

Ani przepis art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323) ani przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie stanowią podstawy prawnej do wypłaty odprawy dla powodów, gdyż dotyczą funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej (KAS). Powodowie nie zostali zwolnieni ze służby, tym samym nie utracili możliwości dalszego zarobkowania. Odprawa przysługuje tylko w razie definitywnego ustania zatrudnienia, a nie w razie jego przekształcenia, zaś powodowie nie utracili definitywnie zatrudnienia (tym samym nie utracili swojego źródła dochodu) nastąpiło tylko jego przekształcenie ze stosunku służby w stosunek pracy.

Powodowie I. O., R. R., B. K., K. T., Z. W., P. S., L. D., R. D. wnieśli skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia: 1) art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej (dalej: u.s.c.) w związku z art. 78, art. 82, art. 87, art. 91., art. 96, art. 98, art. 101, art. art. 104, art. 105 i art. 125 u.s.c. w związku z art.

165 ust. 3 p.w. KAS oraz art. 153, art. 154, art. 158 i art. 176 ustawy o KAS, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w dniu 1 marca 2017 r., wraz z utratą mocy ustawy o służbie celnej i likwidacją Służby Celnej a zarazem wejściem w życie z tą datą przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, było dopuszczalne przekształcenie z mocy prawa stosunku służby w likwidowanej Służbie Celnej w stosunek służby w nowo powołanej formacji Służbie Celno - Skarbowej, gdy tymczasem żaden przepis ustawy o Służbie Celnej nie przewiduje takiego rozwiązania, zatem w dniu 1 marca 2017 r. powodowie zostali zwolnieni ze Służby Celnej (w związku z likwidacją tej formacji) i nawiązali stosunek służby w Służbie Celno - Skarbowej (w sposób wadliwy, albowiem z mocy prawa, bez zgody lub wniosku funkcjonariusza i bez prawa wniesienia odwołania) na okres zaledwie 3 miesięcy do dnia 1 czerwca 2017 r., po którym to okresie zostali zwolnieni z nowo utworzonej formacji mundurowej na gruncie przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o K.A.S. i ustawy o K.A.S., przez złożenie tzw. propozycji pracy, w efekcie powodowie w dniu 1 marca 2017 r. spełniali wszystkie określone w art. 163 ust. 4 u.s.c. przesłanki do otrzymania odprawy. Poza tym uregulowanie ustawowe, na mocy którego dochodzi do zmiany formacji mundurowej, w której obywatel pełni służbę *ex lege*, nie spełnia standardu zgodności z art. 8, art. 24 i 65 Konstytucji RP (wolności wyboru zawodu i miejsca wykonywania pracy, a także ochrony stosunku służby); 2) art. 163 ust. 4 u.s.c. w związku z art. 159 p.w. KAS w związku z art. 170 ust. 4 p.w. KAS w związku z art. 1, art. 2, art. 7, art. 8, art. 32, art. 60 Konstytucji RP, przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zgodne z prawem jest zróżnicowanie uprawnień zwalnianych funkcjonariuszy Służby Celnej (w wyniku przekształcenia *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) w zależności od tego, czy po zwolnieniu ze służby otrzymali propozycję pracy czy też przyjęcia takiej propozycji odmówili, gdy tymczasem, wszyscy funkcjonariusze (z wyjątkiem tych, którzy otrzymali do dnia 31 maja 2017 r. propozycję dalszej służby w nowej formacji Służbie Celno - Skarbowej i ją przyjęli) zostali zwolnieni ze Służby i w świetle przepisów art. 163 ust. 4 u.s.c. powinni otrzymać stosowną odprawę, albowiem różnicuje uprawnienia zwolnionych ze służby funkcjonariuszy jedynie w oparciu o następczo złożoną propozycję (np. pracy), która nie powinna mieć żadnego

znaczenia, w przypadku realizacji uprawnień w związku ze zwolnieniem ze służby, który uprawniał ich do otrzymania odprawy w maksymalnej wysokości 6 miesięcznego uposażenia; 3) art. 11 k.p. w związku z art. 165 ust. 7, art. 170 i art. 171 p.w. KAS, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi tzw. propozycja pracy była zgodna z zasadą „swobody nawiązania stosunku pracy”, a jej przyjęcie powodowało przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy, gdy tymczasem bez względu na to, czy funkcjonariusz przyjął propozycję pracy czy też nie, i tak następował skutek w postaci zwolnienia ze służby; 4) art. 163 ust. 4 u.s.c., ewentualnie od dnia 1 marca 2017 r. naruszenie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, przez błędną wykładnię i ustalenie, że przepisy polskiego prawa przewidują jedynie odprawę emerytalno-rentową o charakterze socjalnym (kompensacyjnym), tymczasem dyspozycja art. 163 ust. 4 u.s.c. w związku z art. 163 ust. 1-3 u.s.c. oraz dyspozycja art. 250 ust. 4 ustawy o KAS w związku z art. 250 ust. 1-3 ustawy o KAS wskazuje, że w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno - Skarbowej ustawodawca zdefiniował dwie niezależne od siebie podstawy otrzymania odprawy: odprawę emerytalno-rentową oraz odprawę należną w związku ze zwolnieniem ze służby, spowodowanej likwidacją lub reorganizacją jednostki; 5) art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie ustawy o KAS - 1 marca 2017 r.) art. 179 ustawy o KAS w związku z art. 146 ust. 2 i ust. 3 ustawy o KAS, przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusza Służby Celnej (po przekształceniu ex lege Służby Celno - Skarbowej) można zwolnić ze służby na podstawie złożenia przez Dyrektora IAS tzw. propozycji pracy, podczas gdy ustawa o Służbie Celnej (art. 104 u.s.c.) i ustawa o KAS (art. 179 w zw. z art. 146 ust. 2 i 3) zawiera ściśle określone przesłanki, na podstawie których można zwolnić funkcjonariusza ze służby i kategorycznie należy ocenić, że nie ma wśród nich przesłanki złożenia tzw. propozycji pracy, co więcej - przed zwolnieniem funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej należało uzyskać opinię właściwego naczelnika w stosunku do każdego funkcjonariusza, czego również nie zrealizowano; 6) art. 165 ust. 7 w związku z art. 165 ust. 3 p.w. KAS, przez błędną wykładnię i ustalenie *a priori*, że na gruncie wymienionych przepisów Dyrektor IAS w W. mógł powodom - funkcjonariuszom Służby Celnej (następnie Służby Celno - Skarbowej) złożyć „odpowiednio” propozycję pracy, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia oznaczonych przepisów wskazują, że zwrot

„odpowiednio” należy rozumieć mianowicie: skoro w dniu 1 marca 2017 r. ustawodawca uznał, że funkcjonariusz Służby Celnej (z mocy prawa) spełnia wszystkie przesłanki, aby stać się funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej, to nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby zaledwie 3 miesiące później funkcjonariusz był zwalniany ze służby przez złożenie mu tzw. propozycji pracy, zatem znamie „odpowiednio” należy rozumieć w ten sposób, że do 31 maja 2017 r. Dyrektor IAS był zobligowany do przedłożenia odpowiednio: funkcjonariuszom propozycji służby, a pracownikom - propozycji pracy, co więcej - o tym, że zwolnienie ze służby czy też pracy przez niezłożenie do dnia 31 maja 2017 r. żadnej propozycji bez uzasadnienia jest niezgodne z prawem; 7) art. 228 § 1 i § 2 w związku z art. 316 k.p.c., mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, przez wybiórcze odniesienie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r. (III PZP 7/19) oraz nie odniesienie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. (I OPS 1/19) i wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2020 r. (II PK 16/19); 8) art. 228 § 1 i § 2 w związku z art. 316 w związku z art. 365 § 1 k.p.c., przez błędne ustalenie, że tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy stanowi jednolity proces, a funkcjonariusze formacji mundurowej nie zostali zwolnieni ze służby; 9) art. 171 ust. 2 p.w. KAS w związku z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS w związku z art. 250 ust. 1-3 ustawy o KAS, przez ich niewłaściwe zastosowanie, gdy tymczasem wyżej wymienione przepisy stanowią podstawę prawną do wypłaty powodom odprawy; 10) art. 174 ust. 12 ustawy o KAS, przez jego zastosowanie, gdy tymczasem oznaczony przepis wszedł w życie dopiero dnia 1 stycznia 2018 r., zatem blisko 7 miesięcy od czasu zwolnienia ze służby i nie może mieć żadnego wpływu na realizację słusznego roszczenia powodów - wypłaty odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki, w ogóle nie dotyczy funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Z uwagi na powyższe zarzuty, pełnomocnik skarżących wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy w Świdnicy w całości, a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z 5 sierpnia 2020 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi

pierwszej instancji, a także o zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z powodów zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, strona pozwana wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od każdego powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Analizę trafności zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od podkreślenia, że 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 i - akceptując złożoną mu przez pozwanego propozycję - podjął (kontynuował) pracę na podstawie stosunku pracy?

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie jest to zagadnienie nowe. W uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63) Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisu art. 171 ust. 1 p.w. KAS, 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). W regulacji z art. 171 ust. 1 p.w. KAS 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 p.w. KAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 tej

ustawy). 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 p.w. KAS). 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 może więc decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Innej oferty dla niego nie było. Stosunek służbowy ulegał wówczas zakończeniu. 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, iż 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 (pkt 1). 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, iż dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Godzi się zaznaczyć, że Sąd Okręgowy w rozpoznawanej sprawie błędnie wyłożył założenia powyższej uchwały, przyjmując przeciwną do wyżej zaprezentowanej tezę, iż w wyniku „ucywilnienia” stosunków służbowych nastąpiło ich przekształcenie, czego nie można utożsamiać ze zwolnieniem ze służby. To mylne założenie pociągnęło za sobą konsekwencje w wykładni innych przepisów prawa znajdujących zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

Pogląd przedstawiony w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, 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), z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22 (LEX nr 3559616), z dnia 17 października 2023 r., II PSKP 88/22 (LEX nr 3615727) oraz z dnia 10 stycznia 2024 r., III PSKP 19/23 (LEX nr 3652226).

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.

Przesądżając, że wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy w wyniku przyjęcie 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 p.w. KAS 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 p.w. KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaśł 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 "utrata munduru" (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio - patrz: S. Płażek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Cwiertniaka, 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 p.w. KAS (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. Driczinskiego). 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 o Służbie Celnej, jak i Przepisy wprowadzające KAS 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 p.w. KAS 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 kierunek, według którego mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym i brakiem podstawy prawnej nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza służby celnej, którego stosunek służbowy wygasł, 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 ich 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 unormowań p.w. KAS 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 p.w. KAS.

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 roszczeniach powodów, wyjaśniając w uzasadnieniu wyroku, że musi istnieć wyraźna podstawa prawna do wypłaty odprawy pieniężnej. Takiej podstawy prawnej w odniesieniu do powodów nie ma. Powodowie nie należeli do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Podstawę prawną do wypłaty powodom odprawy pieniężnej nie może stanowić art. 170 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS. Sąd drugiej instancji w procesie wykładni przepisów ustawy o KAS oraz przepisów wprowadzających ustawę o KAS pominął dyrektywy wykładni funkcjonalnej oraz systemowej, w tym wykładni prokonstytucyjnej. Zaniechanie to skutkowało błędem w interpretacji przepisów, a w konsekwencji przyjęciem braku podstaw prawnych roszczenia o wypłatę odprawy.

Natomiast na gruncie aprobowanego przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie poglądu orzeczniczego wynikającego z wyżej zrelacjonowanej wykładni, 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 p.w. KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Zaskarżony wyrok, jako sprzeczny z powyższą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, podlega zatem uchyleniu z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]

