



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa T. F.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w L.
o ustalenie istnienia stosunku służbowego, przywrócenie do pracy i wynagrodzenie
za pracę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Zamościu
z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV Pa 23/20,

**uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu
Rejonowego w Zamościu z dnia 23 listopada 2020 r., sygn. akt IV
P 193/19, znosi postępowanie przed Sądami obu instancji i sprawę
przekazuje Sądowi Rejonowemu w Zamościu do ponownego
rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Romualda Spyt Dawid Miąsik Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV Pa 23/20, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu – w sprawie z powództwa T. F. przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w L. – oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu z dnia 23 listopada 2020 r., sygn. akt IV P 193/19, w którym Sąd Rejonowy oddalił powództwo o ustalenie istnienia stosunku służbowego, przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za pracę.

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własne ustalenia podstawy faktycznej wyroku Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którymi powód w dniu 1 sierpnia 2007 r. został mianowany przez Szefa Służby Celnej do służby przygotowawczej w Izbie Celnej w B. Urząd Celny w Z. na stanowisko młodszego kontrolera celnego i nadano powodowi stopień służbowy aplikanta celnego. Od dnia 23 stycznia 2008 r. został przeniesiony do pełnienia służby w Oddziale Celnym w H. Z dniem 16 grudnia 2009 r. został mianowany na stopień młodszego rewidenta celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Z dniem 16 grudnia 2009 r. został mianowany do służby stałej w Służbie Celnej w Izbie Celnej w B., a z dniem 26 stycznia 2011 r. na stopień rewidenta celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Od dnia 5 czerwca 2015 r. powód został przeniesiony do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w Z., Oddział Celny w D., a od dnia 1 września 2015 r. do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w Z., Oddział Celny w H. Z dniem 21 września 2015 r. powód został mianowany na stopień służbowy starszego rewidenta celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. W okresie od 14 sierpnia 2016 r. do 14 lutego 2017 r. powód został przeniesiony do Urzędu Celnego w Z., Oddział w H. Od 15 lutego 2017 r. do 28 lutego 2017 r. został przeniesiony do pełnienia służby w Urzędzie Celnym w Z. - Referacie Procedur Celných i Obsługi Przedsiębiorców.

Pismem z dnia 31 maja 2017 r., na podstawie 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 ze zm.) zaproponowano powodowi nowe warunki zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w L., w tym m.in. rodzaj umowy o pracę - umowa na czas nieokreślony, stanowisko służbowe - ekspert skarbowy. Powód nie został poinformowany o prawie wniesienie odwołania do Sądu Pracy od

powyższej decyzji pracodawcy. W dniu 1 czerwca 2017 r. powód wyraził zgodę na nowe warunki zatrudnienia. Od 1 czerwca 2017 r. powód świadczy pracę na podstawie umowy o pracę na stanowisku eksperta skarbowego w referacie w Dziale Postępowania Celnego Delegatury w Z.

W dniu 8 lipca 2019 r. (w terminie 7 dni od dnia wydania uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r.) powód wniósł do Sądu pozew. Przyczyną wniesienia pozwu po terminie był brak pouczenia i brak świadomości, że może odwołać się do Sądu. Uchwała NSA z 1 lipca 2019 r. spowodowała, że funkcjonariusze zaczęli składać pozwy do sądów powszechnych.

W dniu 3 września 2019 r. powód zwrócił się z wnioskiem do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L. o przeniesienie go do pełnienia służby w Służbie Celno - Skarbowej na podstawie art. 150 ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Pozwany nie wyraził na to zgody. Pismem z dnia 11 września 2017 r. powód poinformował pozwanego, że deklaruje przyjęcie propozycji przeniesienia do pełnienia służby, złożonej na podstawie art. 150 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947 ze zm.). Powód nie otrzymał propozycji służby z uwagi na charakter wykonywanych przez niego zadań. Nie były to zadania policyjne, wykonywane na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o KAS. Powód realizował procesy należące do orzecznictwa, które początkowo nie należały do art. 2 ustawy o KAS. Od grudnia 2019 r. całe postępowania celne realizowane są przez funkcjonariuszy. Celnicy z Przejścia Granicznego w D. i H. otrzymywali propozycje pozostania na stanowisku funkcjonariuszy. Oprócz powoda, tożsame warunki zatrudnienia, zaproponowano także trzem innym pracownikom. Po przyjęciu propozycji pracy na podstawie umowy o pracę, nic się nie zmieniło w zakresie obowiązków powoda. Wykonuje on tożsame obowiązki, które wykonują osoby zatrudnione na podstawie stosunku służby. Propozycja pozostania w stosunku służby lub przejścia na umowę o pracę miała uwzględniać kwalifikacje, dotychczasowe miejsce pełnienia służby, kwalifikacje zawodowe i dotychczasowy przebieg służby. Prokuratura Krajowa Lubelski Wydział Zamiejscowy Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji wszczęła przeciwko powodowi śledztwo, zarzucając mu, że wspólnie i w porozumieniu z M. G., w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, pełniąc funkcję publiczną funkcjonariusza służby celnej na

drogowym przejściu granicznym w H. przyjął korzyść majątkową, w kwocie co najmniej 10.000 euro w zamian za to, że potwierdził nieprawdę, iż w wyniku rewizji ustalił, że towarem przewożonym na pojeździe jest czosnek, podczas gdy w rzeczywistości towarem przewożonym był inny towar, pomimo tego, iż zobowiązany był do rzetelnego przeprowadzenia kontroli odprawionego pojazdu i weryfikacji przewożonego na nim towaru tj. o przestępstwo z art. 228 § 3 k.k. i art. 271 § 3 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k. W stosunku do innych osób, przeciwko którym toczyło się postępowanie karne lub którzy zostali skazani, nie przedstawiono propozycji pracy i ich stosunki służbowe ustały. Różnica na dzień 8 lipca 2019 r., pomiędzy wynagrodzeniem miesięcznym powoda a jego hipotetycznym uposażeniem miesięcznym, gdyby zachował on status funkcjonariusza, wyniosłaby 53,26 zł. Miesięczne wynagrodzenie powoda liczone jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy wynosi 5.821,51 zł.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa wniósł o ustalenie, że stosunek służby trwa nadal nieprzerwanie od 1 marca 2017 r., ewentualnie - w razie uznania, że stosunek służbowy ustał wskutek przyjęcia propozycji pracy na stanowisku eksperta skarbowego - wniósł o przywrócenie go do Służby Celno - Skarbowej jako funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej na poprzednich warunkach pracy i płacy sprzed 31 maja 2017 r., tj. na stanowisku młodszego eksperta, w stopniu starszego rewidenta Służby Celno - Skarbowej oraz o zasądzenie kwoty 742 zł tytułem utraconego wynagrodzenia w związku z przyjęciem propozycji pracy.

Sąd drugiej instancji podzielił ocenę prawną, że powód nie uchylił się od skutków złożonego oświadczenia woli w przedmiocie przyjętej propozycji pozwanego dotyczącej przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, co skutkowało oddaleniem powództwa o ustalenie dalszego, nieprzerwanego istnienia między stronami stosunku służby. Powód nie wykazał, że jego oświadczenie w tym zakresie było dotknięte wadą i nie uchylił się od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli (art. 82 i następne k.c.). W odpowiedzi na propozycję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L. z dnia 31 maja 2017 r., określającą dalsze zatrudnienie powoda na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku eksperta skarbowego, oświadczeniem z dnia 1 czerwca 2017 r., powód przyjął propozycję

określającą nowe warunki zatrudnienia. Powód wniósł pozew z alternatywnym żądaniem przywrócenia do służby w Służbie Celno-Skarbowej znacznie po upływie terminu określonego w art. 264 § 1 k.p. W tym stanie rzeczy, przy braku okoliczności uzasadniających przywrócenie terminu, Sąd Rejonowy prawidłowo nie badał zasadności i legalności czynności zmieniającej łączący strony stosunek służby w stosunek pracy. Sąd pierwszej instancji nie naruszył powołanych w apelacji powoda przepisów prawa materialnego - ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1700 ze zm.), ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.), ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) i Kodeksu pracy, a także wskazanych przepisów Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu Okręgowego powoływanie się przez powoda na interpretację prawa zawartą w wyrokach dotyczących innych spraw nie może odnieść oczekiwanego przez powoda skutku w postaci orzeczenia uwzględniającego jego powództwo, ponieważ te wyroki nie stanowią źródeł prawa wiążących inne sądy, a są jedynie rozstrzygnięciami w tych konkretnych, jednostkowych sprawach. Kwestionowanie przez powoda konstytucyjności przepisów powołanych w jego apelacji jest nietrafne, gdyż przepisy prawne uchwalone w obowiązującym trybie legislacyjnym, korzystają z domniemania konstytucyjności, a jednocześnie nie zachodzą w sprawie przesłanki, które uzasadniałyby twierdzenie o niespełnianiu przez te przepisy standardów konstytucyjności.

Według Sądu drugiej instancji nie można podzielić zarzutu powoda, że Sąd Rejonowy dokonał istotnych ustaleń sprzecznie z treścią zebranego materiału dowodowego, polegających na przyjęciu, że roszczenie powoda o przywrócenie do służby jest spóźnione (pozew został złożony w dniu 8 lipca 2019 r., w sytuacji, gdy zwolnienie ze służby nastąpiło z dniem 1 czerwca 2017 r.). W tym zakresie Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, który uwzględnił to, że powód wniósł o przywrócenie terminu do wniesienia pozwu, wskazując, że nie został pouczony o możliwości odwołania do Sądu. Wskazał, że dopiero z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, dowiedział się o możliwości wniesienia odwołania do Sądu. Powód podniósł, iż zwracał się do

pracodawcy o dopuszczenie do pracy na stanowisku funkcjonariusza. Wskazał również, że nie posiada wiedzy prawniczej, a pozwany nie poinformował go o prawie wniesienia odwołania do Sądu. W ocenie Sądu pierwszej instancji brak jest podstaw do przywrócenia powodowi terminu do wniesienia pozwu o przywrócenie do służby na poprzednie warunki pracy i płacy z uwagi na znaczne przekroczenie terminu do wniesienia odwołania. Z akt sprawy wynika, iż już w dniu 31 maja 2017 r., powód zapoznał się z treścią pisma zmieniającego mu warunki pracy. Niepoinformowanie powoda o prawie do wniesienia odwołania do Sądu nie usprawiedliwia prawie dwuletniego opóźnienia we wniesieniu pozwu. Twierdzenie powoda, że oczekiwał na rozstrzygnięcie Sądu Administracyjnego nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ nic nie stało na przeszkodzie, aby powód w tamtym okresie również wniósł pozew do w/w Sądu, co świadczyłoby o tym, że wykorzystał przewidziane sposoby dochodzenia swoich praw i mogłoby uzasadniać przywrócenie terminu w niniejszym postępowaniu. Powód zaniechał tego, oczekując biernie na wynik postępowania w sprawach innych funkcjonariuszy. Poziom wykształcenia powoda, jego wiek i posiadane doświadczenie życiowe, ani obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od strony należycie dbającej o swoje interesy, nie przemawiają za uznaniem braku winy powoda w przekroczeniu terminu z art. 264 § 1 k.p. Sąd Rejonowy przyjmując, że powód wniósł pozew z uchybieniem terminu, uznał, iż w takiej sytuacji, zwolniony był z badania zasadności i legalności czynności zmieniającej treść łączącego strony stosunku pracy.

Według Sądu drugiej instancji upływ prawie 2 lat od zaakceptowania przez powoda nowych warunków świadczenia pracy na podstawie umowy o pracę do wniesienia pozwu o ustalenie istnienia stosunku służby, ewentualnie o przywrócenie do Służby Celno - Skarbowej, przy niepodejmowaniu przez powoda w tym czasie czynności procesowych w celu przywrócenia stosunku służby, uzasadnia przyjęcie, że wniesienie pozwu w sprawie niniejszej nastąpiło z opóźnieniem nadmiernym i zawinionym przez powoda.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego powód zaskarżył skargą kasacyjną – skargę oparto na obydwu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach podstawy materialnoprawnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) skarżący zarzucił naruszenie:

„1) art. 264 § 1-3 k.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że pozew o przywrócenie do Służby Celno - Skarbowej w charakterze funkcjonariusza na dotychczasowe warunki służby i płacy jest spóźniony i nie może być rozpoznany co do istoty, gdy tymczasem T. F. nie dochodzi roszczenia ze stosunku pracy tylko ze stosunku służby. Na gruncie przepisów p.w.K.A.S. T. F. jako funkcjonariusz Służby Celnej z 10-letnim stażem, stał się z mocy prawa (art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., na 3 miesiące od 1.03.2017 r. - 31.05.2017 r.) funkcjonariuszem nowej formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej, po czym został zwolniony ze służby dnia 31.05.2017 r. bez uzasadnienia, przez złożenie tzw. propozycji pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.). W przepisach p.w.K.A.S. ustawodawca w ogóle nie przewidział sądowej drogi odwoławczej dla zwolnionych w ten sposób funkcjonariuszy. Co ważne do czasu podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt III PZP 7/19 (w przedmiocie obowiązku wydania świadectwa służby, zwolnionym ze służby funkcjonariuszom na skutek tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, przy zastosowaniu art. 188 K.A.S. per analogiam), funkcjonariusze nie otrzymali żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby na dzień 31.05.2017 r. Prawo do Sądu dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w wyniku przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy - art. 165 ust 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S.), wywiódł dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r., (I OPS 1/19), stosując bezpośrednio art. 45 i art. 77 Konstytucji RP oraz art. 277 K.A.S. W konsekwencji powód niezwłocznie po ogłoszeniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1.07.2019 r. (otwierającej drogę sądową) z zachowaniem 7 - dniowego terminu wniósł pozew do Sądu Pracy o przywrócenie do służby, tym samym absolutnie żądanie powoda nie może być ocenione jako spóźnione;

2) art. 45 Konstytucji oraz art. 77 Konstytucji w zw. z art. 277 K.A.S. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusz Służby Celno - Skarbowej, zwolniony ze służby w formie przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy - tak. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 r., III PZP 7/19) może dochodzić roszczenia ze stosunku służby po uprzednim uchyleniu się od skutków prawnych przyjęcia tzw.

propozycji pracy, gdy tymczasem w uchwale z dnia 1.07.2019 r., sygn. akt I OPS 1/19, Naczelny Sąd Administracyjny otworzył zwolnionym ze służby funkcjonariuszom drogę sądową do dochodzenia roszczeń ze stosunku służby i absolutnie nie określił, że warunkiem sine qua non skierowania roszczenia ze stosunku służby, jest uprzednie uchylenie się od skutków prawnych przyjęcia tzw. propozycji pracy (zwłaszcza, że funkcjonariusz nie miał żadnego wpływu na zwolnienie ze służby, rozstrzygnęła o tym: czynność tj. złożona przez Dyrektora IAS do dnia 31.05.2017 r. tzw. propozycja pracy - od momentu jej złożenia funkcjonariusz miał dwie możliwości: mógł przyjąć propozycję wtedy dochodziło do przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy - zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy, lub też mógł tej propozycji nie przyjąć, wtedy stosunek służby ulegał zakończeniu z dniem 31.09.2017 r. Warunek zdefiniowany przez Sąd Rejonowy w Zamościu i Sąd Okręgowy w Zamościu jest bezpodstawny, ponieważ w świetle przepisów prawa - uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia o przyjęciu propozycji pracy nie doprowadzało do restytucji stosunku służby. Gdyby tak rzeczywiście było to żadna sprawa zwolnionego ze służby funkcjonariusza nie trafiłaby na wokandę sądową;

3) art. 78 u.s.c., art. 82 u.s.c, art. 87 u.s.c, art. 91 u.s.c., art. 96 u.s.c., art. 98 u.s.c., art. 101 u.s.c., art. art. 104 u.s.c., art. 105 u.s.c., art. 125 u.s.c. w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., art. 158 K.A.S. i art. 176 K.A.S. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w dniu 1.03.2017 r. wraz z utratą mocy ustawy o Służbie Celnej i likwidacją Służby Celnej, a zarazem wejściem w życie dnia 1.03.2017 r. przepisów ustawy przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, było dopuszczalne przekształcenie z mocy prawa (ex lege - bez zgody funkcjonariusza) stosunku służby w likwidowanej Służbie Celnej w stosunek służby w nowo powołanej formacji Służbie Celno - Skarbowej, gdy tymczasem żaden przepis ustawy o Służbie Celnej nie przewiduje takiego rozwiązania, zatem w dniu 1.03.2017 r. powód został zwolniony ze Służby Celnej (w związku z likwidacją tej formacji), i nawiązał stosunek służby w Służbie Celno - Skarbowej (w sposób wadliwy albowiem z mocy prawa bez zgody lub wniosku funkcjonariusza i bez prawa wniesienia odwołania (czego nie przewidują przepisy ustawy o K.A.S. m.in. art. 153 K.A.S., art. 154 K.A.S., wręcz art. 176 K.A.S. przewiduje, że funkcjonariusz innej służby mundurowej może być przeniesiony do

Służby Celno - Skarbowej jedynie na wniosek i po uzyskaniu zgody odpowiedniego przełożonego), na okres zaledwie 3 miesiące do dnia 31.05.2017 r., po którym to okresie został zwolniony z ww. nowo utworzonej formacji mundurowej na gruncie przepisów ustawy p.w.K.A.S. i ustawy o K.A.S., w efekcie uregulowanie ustawowe, na mocy którego dochodzi do zmiany formacji, w której funkcjonariusz pełni służbę *ex lege*, nie spełnia standardu zgodności z art. 2, art. 7, art. 8, art. 24 i art. 65 Konstytucji RP (wolności wyboru zawodu i miejsca wykonywania pracy);

4) art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., art. 170 p.w.K.A.S. i art. 171 p.w.K.A.S. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi Służby Celno - Skarbowej tzw. propozycja pracy była zgodna z zasadą „swobody nawiązania stosunku pracy” a jej przyjęcie powodowało ustanie stosunku służbowego, gdy tymczasem bez względu na to czy funkcjonariusz przyjął propozycję pracy czy też nie, i tak następował skutek w postaci zwolnienia ze służby, w przypadku przyjęcia propozycji pracy w dniu określonym w propozycji, z kolei w przypadku nie przyjęcia propozycji pracy, stosunek służbowy ustał najpóźniej dnia 31.08.2017 r. (zatem tzw. propozycja pracy złożona przez Dyrektora IAS na gruncie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. była *de facto* decyzją rozstrzygającą o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby), oznaczona konstrukcja prawna nie spełnia standardu zgodności z Konstytucją RP, m.in. z art. 2, art. 7, art. 32, art. 60, o czym na gruncie przekształcenia UOP w ABW i AW, i przy zastosowaniu zbliżonej konstrukcji prawnej orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20.04.2004, sygn. akt K 45/02, ponadto funkcjonariusze Służby Celnej (a następnie Służby Celno - Skarbowej) działali pod przymusem, albowiem odmowa przyjęcia tzw. propozycji pracy oznaczała utratę źródła zarobkowania, na co bezwzględnie osoby mające na utrzymaniu rodziny i stałe zobowiązania, nie mogły sobie pozwolić (z tym, że zastrzegły przy przyjęciu propozycji pracy, że będą na drodze sądowej domagać się przywrócenia do służby);

5) art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie ustawy o K.A.S. 1.03.2017 r.), art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S. przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusza Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) można zwolnić ze służby na podstawie złożenia przez Dyrektora IAS tzw. propozycji pracy (czynności o charakterze cywilno - prawnym powodującej zwolnienie ze służby na płaszczyźnie prawa

administracyjnego), podczas gdy ustawa o Służbie Celnej (art. 104 u.s.c.) i ustawa o K.A.S. (art. 179 K.A.S. w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 K.A.S.) zawiera ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić funkcjonariusza ze służby i kategorycznie należy ocenić, że nie ma wśród nich przesłanki (złożenia propozycji pracy), co więcej przed zwolnieniem funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej należało uzyskać opinię - właściwego naczelnika urzędu celno - skarbowego - w stosunku do każdego funkcjonariusza czego również w przypadku powoda nie zrealizowano (Państwo Polskie istotnie ma prawo do reformy administracji, ale musi respektować wymogi konstytucyjne, zapewnić realizację praw nabytych i ustalić odpowiedni okres dostosowawczy, tak. m.in. na kanwie art. 2 Konstytucji rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19.11.1996 r., sygn. akt: K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz 73);

6) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. przez błędną wykładnię i ustalenie, że na gruncie ww. przepisów Dyrektor IAS w Lublinie mógł powodowi - funkcjonariuszowi Służby Celnej (następnie po przeniesieniu *ex lege* Służby Celno - Skarbowej) złożyć „odpowiednio” propozycję pracy, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia oznaczonych przepisów wskazuje, że znamię „odpowiednio” należy rozumieć przez pryzmat wykładni przeprowadzonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniu z dnia 20.03.2018 r. (sygn. akt: IV SA/GI 887/17) a mianowicie, skoro w dniu 1.03.2017 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 propozycji pracy (bez żadnego uzasadnienia), na podstawie nieostrych przesłanek ustawowych, zatem znamię „odpowiednio” należy rozumieć w ten sposób, że do dnia 31.05.2017 r. Dyrektor IAS był zobligowany do przedłożenia odpowiednio: 1) funkcjonariuszom propozycję służby, a 2) pracownikom - propozycję pracy, co więcej o tym, że zwolnienie ze służby czy też pracy przez nie złożenie do dnia 31.05.2017 r. żadnej propozycji bez uzasadnienia, jest niezgodne z prawem, wypowiedział się w prawomocnym wyroku Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy (wyrok z dnia 25.05.2018 r., sygn. akt: IV Pa 115/18), na zasadzie

analogii niezgodne z prawem jest złożenie propozycji pracy powodujące zwolnienie ze służby bez uzasadnienia;

7) art. 184 K.A.S. przez jego niezastosowanie *per analogiam*, gdy tymczasem propozycja pracy złożona na podstawie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. funkcjonariuszowi Służby Celno - Skarbowej przez Dyrektora IAS do dnia 31.05.2017 r., jest *de facto* ukrytą decyzją o zwolnieniu ze służby (co prawda w uchwale z dnia 1.07.2019 r. sygn. akt I OPS 1/19, Naczelny Sąd Administracyjny stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP w tym art. 45 i art. 77, otworzył drogę sądową zwolnionym funkcjonariuszom do dochodzenia roszczenia ze stosunku służby o przywrócenie ze służby, z tym że nie wskazał na podstawie jakiego przepisu funkcjonariusza należy przywrócić do służby, w konsekwencji właściwa jest wykładnia dokonana przez Sąd Rejonowy w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 10.03.2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) oraz w wyroku z dnia 10.12.2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19) o zastosowaniu przepisu najbardziej zbliżonego do zastanego stanu faktycznego tj. art. 184 K.A.S. Stąd też w związku ze zwolnieniem powoda ze służby z rażącym naruszeniem prawa, bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby, bez podania przyczyny zwolnienia, bez uzasadnienia zwolnienia, z zaniechaniem uzyskania opinii (art. 146 K.A.S.), T. F. powinien być przywrócony do służby przy zastosowaniu art. 184 K.A.S. (*zastosowanego per analogiam*). Odminną koncepcję, ale również mającą swoje uzasadnienie prawne, przedstawił Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy, który na mocy wyroku z dnia 4.08.2020 r. w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19 przywrócił powoda do służby (zwolnionego w podobnych okolicznościach prawnych i faktycznych jak T. F.) przy zastosowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, m.in. art. 56 k.p. i następnie przy założeniu że stosunek służby jest szczególnym stosunkiem pracy z mianowania”.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) skarżący zarzucił naruszenie:

„a) art. 23¹ k.p.c. w zw. z art. 25 k.p.c. przez zaniechanie sprawdzenia i ustalenia wartości przedmiotu sporu oraz wartości przedmiotu zaskarżenia, podczas gdy powód realizuje roszczenie ze stosunku służby i domaga się przywrócenia do Służby Celno - Skarbowej w charakterze funkcjonariusza na dotychczasowe warunki

służby i płacy, w efekcie wartość przedmiotu sporu oraz wartość przedmiotu zaskarżenia, na zasadzie analogii powinna być określona przy zastosowaniu odpowiednio art. 23¹ k.p.c. na kwotę 59984,76 zł, ewentualnie Sądy właściwe do rozpoznania sprawy powinny wskazać, na podstawie którego przepisu należy określić wartość przedmiotu sporu, w sprawie o roszczenie ze stosunku służby dochodzonego przed Sądem Pracy (właściwość Sądu Pracy ustalił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1.07.2019 r., I OPS 1/19);

b) art. 385 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i oddalenie apelacji powoda w sytuacji, gdy Sąd Rejonowy w Zamościu oraz Sąd Okręgowy w Zamościu nie rozpoznały sprawy powoda ze stosunku służby *ad rem*, tylko oceniły, że powództwo jest spóźnione, w efekcie kierując się logiką Sądu II Instancji wyrok Sądu I instancji powinien być uchylony, a pozew odrzucony (art. 386 § 3 k.p.c.);

c) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. przez nie odniesienie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia do rozstrzygnięć sądów administracyjnych i powszechnych, a) uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1.07.2019 r. (I OPS 1/19), b) Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2020 r. (III PZP 7/19), c) prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10.03.2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19), d) prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10.12.2020 r. (sygn. akt: IV P 113/19), e) wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie IX Wydział Pracy z dnia 4.08.2020 r. w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19, które bezpośrednio wskazywały, że przepisy reformujące (*de facto* likwidujące Służbę Celną) nie spełniają standardu zgodności z Konstytucją, zawierają ewidentne luki prawne, a ustalenie słusznych praw zwolnionych funkcjonariuszy wymaga bezpośredniego zastosowania przepisów aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej (art. 8 Konstytucji RP) a także stosowania wykładni prawa *per analogiam*. Opisane rozstrzygnięcia sądów, zapadłe na kanwie likwidacji Służby Celnej obligowały Sąd do przeprowadzenia głębokiej analizy i ustalenia czy przepisy art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. i art. 170 ust. 4 p.w.K.A.S. (choćby w kontekście oceny art. 170 ust. 10 K.A.S. dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19.02.2020 r., III PZP 7/19) a także konstrukcja art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S w zw. z art. 171 p.w.K.A.S. są zgodne z art., 2, art. 7, art. 8, art. 24, art. 32,

i art. 60 Konstytucji RP, czego Sądy I i II instancji całkowicie w swoich rozważaniach zaniechały;

d) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. w zw. z art. 365 § 1 k.p.c., przez: błędne ustalenie, że tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.K.A.S.) stanowi jednolity proces, a funkcjonariusze formacji mundurowej nie zostali zwolnieni ze służby, podczas gdy Sąd Najwyższy na mocy uchwały z dnia 19.02.2020 r., III PZP 7/19, nakazującej wydanie świadectwa służby zwolnionym ze służby funkcjonariuszom, w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, jednoznacznie wskazał, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno - prawnym, a stosunek pracy - jest stosunkiem cywilno - prawnym, i w ramach tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy dochodzi do zwolnienia funkcjonariusza ze służby i w następnym kroku nawiązania stosunku pracy (są to dwa odrębne etapy powiązane jedynie czasowo), o odrębności stosunku służby i stosunku pracy wypowiedział się m.in. Sąd Rejonowy w Nowym Sączu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 29.05.2017 r. (sygn. akt: IV P 44/18), co ważne funkcjonariusz nie miał żadnego wpływu na zwolnienie ze służby, ponieważ zdecydowała o tym czynność Dyrektora IAS tj. złożenie funkcjonariuszowi formacji mundurowej do dnia 31.05.2017 r. propozycji pracy;

e) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. przez: - niewyjaśnienie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, dlaczego Sąd II instancji (podobnie jak i Sąd I instancji) nie uwzględnił zeznań T. F., który podnosił, że przez blisko 10 lat pełnił Służbę w Służbie Celnej w Oddziałach Celnych (Oddział Celny w H., Oddział Celny w D.), zaledwie na siedem miesięcy przed rozwiązaniem Służby Celnej (od sierpnia 2016 r.) powód został przeniesiony do Referatu Procedur Celnych i Obsługi Przedsiębiorców - Urzędu Celnego w Z., następnie dnia 1.03.2017 r. stał się z mocy prawa (art. 165 ust 3 p.w.K.A.S.) funkcjonariuszem nowej formacji mundurowej Służby Celno - Skarbowej, po czym dnia 31.05.2017 r. został zwolniony z tej formacji bez żadnego uzasadnienia, przez złożenie tzw. propozycji pracy, i do dnia dzisiejszego nie posiada wiedzy dlaczego okazał się gorszym funkcjonariuszem od 15 koleżanek i kolegów z Referatu (funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej), którzy otrzymali od Dyrektora IAS w L. propozycje kontynuowania służby (należy

dodać, że propozycję pracy na własną prośbę otrzymało 4 funkcjonariuszy, którzy nota bene powrócili już do służby w trybie art. 150 K.A.S.), zatem powód jest jedynym funkcjonariuszem, który nie zna przyczyn zwolnienia ze służby, - niewyjaśnienie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, dlaczego Sąd I i Sąd II instancji, nie uwzględniły zeznań świadka, A. G., która podnosiła, że powód został zwolniony ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy, z pominięciem przesłanek ustawowych opisanych w art. 165 ust 7 p.w.K.A.S., - uwzględnienie zeznań Dyrektora IAS w L. L.B., który nie potrafił wyjaśnić na rozprawie, dlaczego powód T. F., okazał się tym gorszym funkcjonariuszem od koleżanek i kolegów (funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej), którzy otrzymali jednak propozycję kontynuowania służby, zwłaszcza w sytuacji, gdy powód przez cały okres 10 - letniej służby realizował polecenia służbowe w Oddziałach Celnych (a zaledwie przez dziewięć miesięcy w Referacie Procedur Celnych i Obsługi Przedsiębiorców), zatem teza strony pozwanej, potwierdzona przez Sądy I i II instancji, że powód nie wykonywał zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy jest absurdalna, albowiem do czasu zwolnienia ze służby powód jako funkcjonariusz Służby Celno - Skarbowej mógł wykonywać wszystkie powierzone zadania, także te opisane w art. 2 ust 2 ustawy o K.A.S. (T. F. nie może wykonywać zadań zdefiniowanych w art. 2 ust 2 ustawy o K.A.S. dopiero od dnia 1.06.2017 r. - tj. od dnia zwolnienia ze służby), stąd też przesłanka nie wykonywania zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy po zwolnieniu powoda ze służby, absolutnie nie może stanowić przyczyny zwolnienia ze służby”.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez ustalenie istnienia stosunku służby powoda w charakterze funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej, ewentualnie przez przywrócenie powoda do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej na dotychczasowe warunki służby i płacy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji w całości, a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji; zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana – reprezentowana przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wniosła o: 1) odrzucenie skargi kasacyjnej, 2) wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia powyższego stanowiska o: 4) oddalenie skargi kasacyjnej w części niepodlegającej odrzuceniu oraz o zasądzenie - w każdym przypadku – od pozwanego (*powinno być powoda*) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z ustaleń zaskarżonego wyroku wynika, że powód od 2007 r. pozostał w stosunku służbowym, ostatnio - od 15 lutego 2017 r. do 28 lutego 2017 r. pełnił służbę w Urzędzie Celnym w Z. Pismem z dnia 31 maja 2017 r., na podstawie 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 ze zm.) zaproponowano powodowi nowe warunki zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w L., w tym m.in. umowę o pracę na czas nieokreślony. Powód wyraził na to zgodę i od 1 czerwca 2017 r. świadczył pracę na podstawie umowy o pracę na stanowisku eksperta skarbowego w referacie w dziale postępowania celnego Delegatury w Z. Po okresie ponad dwóch lat pracy w dniu 3 września 2019 r. powód zwrócił się z wnioskiem do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L. o przeniesienie go do pełnienia służby w Służbie Celno - Skarbowej na podstawie art. 150 ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Pozwany nie wyraził na to zgody.

Roszczenie powoda zgłoszone w pozwie, akcentowane również w skardze kasacyjnej, dotyczyło przywrócenia do Służby Celno - Skarbowej w charakterze funkcjonariusza.

Sprawa dotycząca przywrócenia do takiej służby, co do zasady, nie jest objęta drogą sądową i kognicją sądu pracy.

W myśl art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej stosunki służbowe funkcjonariuszy, które wygasły z dniem 31 sierpnia

2017 r., gdy osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, albo po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, powinny być traktowane jak zwolnienie ze służby. Art. 170 ust. 2 tej ustawy nie normuje skutków prawnych oświadczenia funkcjonariusza o przyjęciu propozycji zatrudnienia (na podstawie umowy o pracę) w zakresie zakończenia stosunku służbowego. Nie ma jednak podstaw prawnych do ustalenia, że w takiej sytuacji doszło do konwersji stosunku służbowego w stosunek pracy (o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia), natomiast uzasadnione jest potraktowanie również takiego zdarzenia prawnego jak zwolnienia ze służby (*per analogiam* art. 170 ust. 3 cytowanej ustawy).

W myśl art. 184 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako ustawa o KAS) w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby (w trybie administracyjnoprawnym) kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego.

Zgodnie z art. 276 ust. 2 ustawy o KAS w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Stosownie do art. 276 ust. 5 i 6 tej ustawy do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 i 2185). Od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydanej w wyniku odwołania przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Relevantny art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. określa, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów.

Przedstawione wyżej przepisy wprowadzające ustawę o KAS oraz ustawy o KAS przekazały sprawy dotyczące odwołań od zwolnienia ze służby oraz przywrócenia do służby do właściwości sądów administracyjnych.

Kierując się treścią art. 199¹ k.p.c. Sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Ustalenia zaskarżonego wyroku nie wskazują, aby po zawarciu umowy o pracę 1 czerwca 2017 r. na stanowisku eksperta skarbowego powód występował z roszczeniami do sądów administracyjnych, a sądy te uznały się za niewłaściwe do rozpoznania sprawy.

W ocenie Sądu Najwyższego art. 199¹ k.p.c. znajduje zastosowanie tylko wówczas, jeżeli w konkretnej sprawie organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Nie jest wystarczające zajęcie stanowiska lub wyrażenie poglądu prawniczego przez sąd administracyjny w innej sprawie.

W tym kontekście nie można więc uznać, aby w przypadku powoda niewłaściwość sądu administracyjnego wynikała z uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71), zwłaszcza w sytuacji, gdy zawarte w niej konstatacje zostały zakwestionowane w judykaturze Sądu Najwyższego.

We wskazanej wyżej uchwale stwierdzono, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przekształcenie na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, to nie

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

Konstatacje zawarte w tej uchwale zostały zakwestionowane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63), w której przyjęto, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku

przyjęcia propozycji zatrudnienia z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o 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, 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.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd, że w omawianej sytuacji nie następuje konwersja stosunku służbowego w stosunek pracy, ale dochodzi do ustania stosunku służbowego (traktowanego jak zwolnienie ze służby – *per analogiam* art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej), a następnie do nawiązania stosunku pracy. O ile bowiem możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i wtedy można mówić o jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. Nie ma zatem racji Naczelny Sąd Administracyjny, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy oraz że stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. W powołanych w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/19 przykładach przekształceń zawsze chodziło o przekształcenie tego samego rodzajowo stosunku prawnego – stosunku pracy. O tym stanowi art. 25¹ § 3 k.p., zgodnie z którym po upływie 33 miesięcy od dnia

zawarcia umowy o pracę na czas określony - następuje jej przekształcenie w umowę na czas nieokreślony. Takie samo znaczenie ma art. XV § 1 ustawy z dnia 5 lipca 1974 r. - przepisy wprowadzające Kodeks pracy, w myśl którego stosunek pracy pracowników mianowanych, podlegających ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142), został przekształcony w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony. Podobne rozwiązanie zostało zawarte w art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), wedle którego stosunek pracy Szefa Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu przekształcał się z mocy prawa w stosunek pracy na podstawie powołania. W żadnym z tych przypadków nie nastąpiło przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza służb mundurowych (stosunku administracyjnoprawnego) w stosunek pracy, a taki właśnie stosunek – stosunek służbowy (stosunek administracyjnoprawny) funkcjonariusza służb mundurowych powstały w drodze mianowania łączył i łączy funkcjonariusza z urzędem celno-skarbowym (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2007 r., II PZP 7/06, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 16; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2006 r., I PK 156/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 12; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08, OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2031/06, LEX nr 299847 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r. sygn. akt K 1/04, OTK-A 2004 nr 9, poz. 93). Błędny jest zatem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w przypadku opisanym w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS następuje przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, który, jak się zdaje, legł u podstaw poglądu o dopuszczalności takiego przekształcenia.

Dodać należy, że pogląd przedstawiony w uchwale Sądu Najwyższego 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). W judykaturze nie wykluczono możliwości uzyskania odprawy pieniężnej również w przypadku przyjęcia propozycji, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 wskazanej wyżej ustawy, w związku z zakończeniem służby na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm., w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23).

W związku z powyższym uprawniony jest wniosek, że po pierwsze, dochodzi do ustania stosunku służbowego traktowanego jak zwolnienie ze służby, po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, tj. przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby. Właśnie nieprzedstawienie propozycji dalszej służby jest wspólnym mianownikiem zwolnienia ze służby, w każdym z przypadków określonych w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21).

Skoro pod instytucją „przekształcenia” stosunku służbowego ustawodawca *de facto* unormował jego ustanie, to oczywiste jest, że funkcjonariusz, którego taki skutek (ustanie służby) dotknął, musi być – na równych prawach - objęty przewidzianą dla tego skutku ochroną prawną. Wynikać ona może jedynie z art. 276 ust. 2 - 6 ustawy o KAS w związku z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS. Sąd Najwyższy nie zgadza się z poglądem wyrażonym w uchwale I OPS 1/19, że w omawianym przypadku ma zastosowanie art. 277 ustawy o KAS. Owszem otwiera on drogę sądową (przed sądem pracy) w sporach o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy o KAS, jednakże przepisy art. 276 ust. 2 – 6 tej ustawy wykluczają z tej kategorii sprawę związaną z wygaśnięciem stosunku pracy. Stanowią one bowiem, że zwolnienie ze służby (a za takie uważa się także wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek nieprzedstawienia propozycji dalszej służby) podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym (i kontroli sądów administracyjnych).

Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 czerwca 2008 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), w orzecznictwie przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki pogląd wyrażony został, między innymi, w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2009 r., II PZP 7/09 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 82), a także w uzasadnieniach: uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999 nr 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 (ONSA 2000 nr 2, poz. 54), według których przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (na przykład „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, podniesiono, że gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy dotyczącej wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.

Podsumowując, roszczenie o ustalenie stosunku służby czy o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej na poprzednich warunkach (a takie roszczenie sformułował powód) jest sprawą o ochronę stosunku służbowego oraz istotnych jego elementów, która podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądów administracyjnych. Nie jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Przepis art. 199¹ k.p.c. wyłącza możliwość odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1) w sprawach, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Tylko uprzednie wydanie decyzji przez organ administracji publicznej lub stwierdzenie braku swej kognicji przez sąd administracyjny w konkretnej sprawie (art. 66 § 3 k.p.a. i art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) otwiera zatem drogę sądową dla tych spraw, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą. Tak samo organ administracji publicznej i sąd administracyjny nie mogą odmówić rozpatrzenia sprawy, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a. i art. 58 § 4 p.p.s.a.). Z przyjętych rozwiązań wynika, że w razie sporu negatywnego, o właściwości do rozpoznania sprawy przesądza sąd lub organ, który jako pierwszy otrzymał podanie bądź pozew i wypowiedział się na temat swojej niewłaściwości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 2840/17, LEX nr 2423870).

W tym kontekście w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wskazano okoliczności umożliwiających rozpoznanie sprawy o przywrócenie do służby przez Sąd pracy.

Sąd Najwyższy bierze z urzędu po rozprawie nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), co nakazuje uwzględnienie na art. 379 pkt 1 k.p.c. Na skutek stwierdzenia braku drogi sądowej odnośnie do roszczenia o przywrócenie do służby Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego, znosząc postępowanie w adekwatnym zakresie i przekazując sprawę do rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

W czasie ponownego rozpoznania sprawy Sąd pierwszej instancji uwzględni to, że w okolicznościach sprawy na dyrektora Izby Administracji Skarbowej może być nałożone zobowiązanie do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego skarżącego i roszczenia o przywrócenie do służby. W konsekwencji takiego

orzeczenia Sądu Dyrektor Izby Administracji Skarbowej zobowiązany będzie rozważyć wszelkie okoliczności sprawy, a w szczególności te związane z posiadanymi kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej służby skarżącego zgodnie z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS i dokonać rozstrzygnięcia w zakresie stosunku służbowego poprzez wydanie stosownej decyzji, a także poinformować stronę o możliwości odwołania do właściwego sądu administracyjnego.

Jeśli w czasie ponownego rozpoznania sprawy Sąd ustali, że powód jednak złożył skargę na bezczynność organu administracji skarbowej lub odwołał się od niekorzystnej dla niego decyzji organu administracji skarbowej do sądu administracyjnego, wyjaśnienia wymagałoby, czy sądy administracyjne skutecznie uchyliły się od jej rozstrzygnięcia, choć miały taki obowiązek. W takiej sytuacji strona nie powinna być pozbawiona ochrony prawnej w postaci prawa do procesu sądowego.

W sytuacji negatywnego odniesienia się sądów administracyjnych do kognicji w sprawach o przywrócenie do służby w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono 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 (por. na przykład wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, OSP 2023 nr 4, poz. 32).

Wobec uchylecia zaskarżonego wyroku na skutek braku drogi sądowej (w wyniku dotychczasowych ustaleń zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku) nie było uzasadnione odnoszenie się przez Sąd Najwyższy do pozostałych kwestii i bardzo licznych zarzutów skargi kasacyjnej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 386 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono po myśli art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]

