



Sygn. akt III PSKP 78/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. D.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [x].

o ustalenie stosunku służby, przywrócenie do służby i odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 października 2022 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w Przemyśle

z dnia 20 lipca 2020 r., sygn. akt III Pa 6/20,

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w Przemyśle do ponownego rozpoznania oraz
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Przemyśle wyrokiem z 20 lipca 2020 r. zmienił oddalający
powództwo A. D. wyrok Sądu Rejonowego w Przemyśle z 29 listopada 2019 r. w

ten sposób, że stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Dyrektorowi Izby Skarbowej w [x] celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym.

Powódka w pozwie przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [x]. domagała się ustalenia, że jej stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej trwa nadal nieprzerwanie od 1 marca 2017 r. Natomiast w razie ustalenia, iż stosunek służbowy został przerwany żądała przywrócenia jej do służby na poprzednich warunkach pracy i płacy. Żądała też odszkodowania w razie ustalenia, że rozwiązanie stosunku służbowego było niezgodne z prawem, przy uznaniu, że nie można przywrócić jej do służby.

Pozwana Izba wniosła o odrzucenie pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), ewentualnie o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy ustalił, iż w ramach reformy administracji celno-skarbowej w 2017 r. powódka przyjęła propozycję zatrudnienia w służbie cywilnej, choć zastrzegła, że będzie korzystała z dróg prawnych, aby utrzymać poprzedni status funkcjonariusza lub go odzyskać.

Sąd Rejonowy, wskazując na regulacje z art. 277 w zw. z art. 276 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, stwierdził, że roszczenia o ustalenie trwania stosunku służby oraz o przywrócenie do służby mogą być dochodzone przed sądem pracy. Żądania te nie mieszczą się w kategorii spraw wymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy. Powódka jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę w ramach korpusu służby cywilnej, ale swoje roszczenia wywodzi z łączącego strony uprzednio stosunku służbowego. Również NSA w uzasadnieniu uchwały z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 wskazał, że w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia można dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym.

Sąd Rejonowy w Przemyślu podzielił pogląd wyrażony przez NSA w powołanej uchwale, że sąd pracy może kontrolować stosunki pracownicze powstałe w wyniku zastosowania przepisów wprowadzających ustawę o KAS, jednakże możliwość takiej kontroli dotyczy istniejącego (nawiązanego już) stosunku pracy, nie odnosi się zaś do kontroli samego przekształcenia istniejącego wcześniej stosunku służbowego w stosunek pracy, a tym bardziej do kontroli ingerencji

właściwego organu w istniejący wcześniej stosunek służbowy. Oznacza to, że Sąd powszechny (sąd pracy) może kontrolować warunki zatrudnienia pracownika KAS ukształtowane na podstawie złożonego wcześniej zgodnego oświadczenia woli stron stosunku pracy. Nie może natomiast kontrolować łączącego strony stosunku służbowego, którego ustanie było konsekwencją zawarcia umowy o pracę, tj. złożenia propozycji przez właściwy organ i jej przyjęcia przez pracownika.

W ramach reformy została zlikwidowana służba celna, a w jej miejsce powołano w ramach Krajowej Administracji Skarbowej nową formację służbę celno-skarbową. Powołując nowe organy administracji skarbowej ustawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby. Prawodawca przyjął trzy rozwiązania, pierwsze to kontynuacja stosunku służbowego, drugie to wygaśnięcie stosunku służbowego. Trzecie to przekształcenie dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcie.

Dyrektorzy izb administracji skarbowej mogli składać funkcjonariuszom w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemne propozycje określające nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, przy uwzględnieniu posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania (art. 165 § 7 przepisów wprowadzających).

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby, albo po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż w dniu 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających). Funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składał w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie było równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby (art. 170 ust. 2 przepisów

wprowadzających). Ustawodawca wprowadził szczególną, nadzwyczajną podstawę ustawową o charakterze przejściowym, umożliwiającą przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w stosunek pracy, pracownika w stosunek służby, poprzez przedstawienie przez właściwy organ w określonym terminie - do 31 maja 2017 r. propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub nowe warunki pełnienia służby, a także konstrukcję normatywną wygaśnięcia z mocy prawa stosunków służby i stosunków pracy. Nowe przepisy mają charakter *lex specialis* co do doboru kadr nowej administracji skarbowej. Właściwy organ został uprawniony do złożenia każdej z wymienionych w nim grup adresatów zarówno propozycji służby, jak i propozycji zatrudnienia. Jednocześnie ustawodawca organom wymienionym w art. 165 ust. 7 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o KAS przyznał autonomiczne prawo do określenia rodzaju propozycji, która ma być przedstawiona konkretnej osobie. W ramach realizacji przedstawionych wyżej zmian strukturalnych, organizacyjnych i kadrowych ustawodawca nie wykluczył możliwości złożenia funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie służby. Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie także w treści art. 169 ust. 3 tej ustawy, w którym ustawodawca wprost odnosi się do kategorii funkcjonariuszy, którym została przedstawiona propozycja zatrudnienia. Użyty w art. 165 ust. 7 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o KAS zwrot "odpowiednio" dotyczy właściwości organu, w którego dyspozycji pozostają pracownicy i funkcjonariusze, którym należy złożyć propozycję i nie ogranicza organu w wyborze rodzaju proponowanej podstawy zatrudnienia. Nie oznacza zatem, że w przypadku funkcjonariuszy przedkładana propozycja może dotyczyć wyłącznie nowych warunków służby. Natomiast użyty w tym przepisie spójnik "albo" służy zapewnieniu, że jeden adresat może otrzymać tylko jedną z alternatywnych propozycji.

Stosownie do treści art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia dotychczasowy stosunek służby przekształcał się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę. Art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających zgodnie ze swoją treścią nie dotyczył sytuacji określonych w art. 171 przepisów wprowadzających (w sytuacji gdy funkcjonariusz wyrażał zgodę na zatrudnienie na podstawie stosunku pracy).

Sąd stwierdził, iż w sprawie bezsporne jest, że powódce zaproponowano zawarcie stosunku pracy i powódka propozycję tę przyjęła. Stosunek służbowy powódki przekształcił się w stosunek pracy. Taki skutek przewidywał wprost art. 171 ust. 1 pkt. 2 przepisów wprowadzających i bez podważenia tej normy powództwo o ustalenie, iż stosunek służbowy trwa nadal nieprzerwanie nie mogło być uwzględnione. Składane funkcjonariuszom w związku z dokonywaną reformą służby celnej i służb skarbowych propozycje pełnienia dalszej służby w administracji celno-skarbowej, w ocenie Sądu, mogły określać jej warunki, w tym stanowisko i uposażenie w sposób mniej korzystny dla funkcjonariusza niż dotychczas. Ustawodawca w ramach przeprowadzanej reformy dopuścił także przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy, a nawet wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza wskutek nie przedstawienia mu żadnej propozycji ani służby, ani zatrudnienia (por. art. 170 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 i art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających).

Powódka nie podniosła w sposób jednoznaczny, że w jej ocenie doszło do jakiejś prawnie istotnej wady jej oświadczenia woli (art. 82 - 87 k.c.), ani nie złożyła określonego w art. 88 k.c. oświadczenia cofającego oświadczenie woli. Tak więc Sąd nie miał podstaw prawnych by uznać wadliwość przyjęcia przez powódkę oferty zatrudnienia. Sąd nie ma możliwości zobowiązania strony pozwanej do złożenia powódce innej oferty zatrudnienia, niż to faktycznie miało już miejsce.

W sprawie brak podstaw prawnych, które mogłyby na skutek uznania wadliwości czy to oferty zatrudnienia, czy wadliwości oświadczenia woli o przyjęciu tej oferty, prowadzić do przywrócenia istnienia stosunku służby. Potencjalna wadliwość oświadczenia woli którejś ze stron mogłaby tylko powodować nieważność ze skutkiem wstecznym, a w konsekwencji uznanie, że oferta zatrudnienia w ogóle nie została złożona, lub nie została przyjęta. Skutki takiej sytuacji określa art. 170 ust. 1-3 przepisów wprowadzających, wskazując, iż w takim przypadku następuje wygaśnięcie stosunku służby.

Brak również było podstaw prawnych do uwzględnienia roszczenia o przywrócenie stosunku służby, a więc jego reaktywacji mocą orzeczenia Sądu. W sprawie stosunek służbowy uległ zmianie w stosunek pracy w wyniku porozumienia stron. W tej sytuacji prawnej nie tylko żaden przepis wprost nie

tworzy roszczenia o przywrócenie do pracy, ale też brak podstaw do szukania takich przepisów w drodze analogii. Podstawowym warunkiem zastosowania analogii jest uznanie, że w danej kwestii istnieje luka w prawie. Tymczasem nie ma podstaw do twierdzenia, że przy zmianie stosunku zatrudnienia w drodze porozumienia stron istnieje luka w zakresie braku przepisów umożliwiających kwestionowanie tego porozumienia roszczeniem o przywrócenie do służby. Również w zakresie umów o pracę brak takich przepisów. Do wzruszania porozumień stron służą przepisy, których zastosowanie rozważano powyżej, a więc przepisy dotyczące wad oświadczeń woli lub sprzeczności takiego porozumienia z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W apelacji powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego oraz procesowego i wniosła o uwzględnienie jej powództwa.

Pozwany wniosł o nieuwzględnienie apelacji.

Sąd Okręgowy swoje rozstrzygnięcie ujął w następującej sentencji:

„I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że stwierdza swoją niewłaściwość i przekazuje sprawę Dyrektorowi Izby Skarbowej w [x]. celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, II. koszty postępowania znosi wzajemnie pomiędzy stronami”.

Sąd stwierdził „swoją niewłaściwość” i sprawę przekazał do rozpoznania w postępowaniu administracyjnym.

Sąd zwrócił uwagę, że roszczenia powódki związane były z jej stosunkiem służbowym jako funkcjonariusza służby celnej, a nie z jej stosunkiem pracy. Choć Sąd I instancji po części doszedł do słusznych wniosków, jak tych, że wobec roszczeń powódki nie mogły mieć zastosowania przepisy Kodeksu pracy jak to ma miejsce w stosunku do pracownika, to jednak nie można odmówić racji skarżącej, że w rozstrzygnięciu Sądu I instancji zabrakło merytorycznego rozważenia istnienia zasadnego roszczenia po stronie powódki. Sąd Rejonowy wyszedł z założenia, że skoro stosunek służbowy powódki przekształcił się w stosunek pracy na skutek przyjęcia przez nią oferty pracy, to kognicją sądu powszechnego mogą być objęte jedynie roszczenia związane z nawiązaniem stosunku pracy, bądź roszczenia powodujące reaktywację stosunku służby, ale w przypadku spełnienia określonych przesłanek, których w sprawie zabrakło. Dlatego też, zdaniem Sądu I instancji nie

było możliwe dochodzenie takiego rodzaju roszczeń z jakimi wystąpiła powódka. W tej sytuacji, Sąd I instancji, z jednej strony wskazał, że roszczenia, z którymi wystąpiła powódka są nie tyle niezasadne co niemożliwe, a z drugiej strony nie podał, jakie to roszczenia i ich sposób dochodzenia, mogłyby być potencjalnie realne.

Sąd odwoławczy wskazał na uchwałę Sądu Najwyższego (III PZP 7/19), w której wyrażone zostało stanowisko, że ustanie stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby. Pogląd ten, aprobowany przez sąd rozpoznający przedmiotową sprawę, nakazuje w konsekwencji przyjąć, iż roszczenia powódki dotyczą zakończonego administracyjnoprawnego stosunku służbowego.

Ponadto odwołał się do wyroku z 22 stycznia 2020 r. (*I PK 209/18*), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonariusz służby celnej, którego stosunek służbowy wygasł z końcem sierpnia 2017 r. w związku z wprowadzonymi zmianami w administracji celno-skarbowej i któremu nie zaproponowano dalszej służby lub zatrudnienia nie ma zasadnego roszczenia o przywrócenie do pracy (w stosunku pracy). Ma natomiast prawo do żądania wydania decyzji dotyczącej jego stosunku służbowego i jej kontroli przed sądem administracyjnym.

Przywołany wyrok zapadł w sprawie funkcjonariusza, któremu nie zaproponowano dalszej służby lub zatrudnienia, jednak w ocenie Sądu, wnioski z niego płynące można bez wątpienia zastosować także w przypadku „ucywilnionego” funkcjonariusza. Bez względu bowiem na to, czy funkcjonariusz stał się pracownikiem, czy też nie, jego stosunek służbowy ustał. Sytuacja prawna takich osób jest więc, w tym zakresie, taka sama - przestały one być funkcjonariuszami.

We wskazanym wyroku, Sąd Najwyższy stwierdził, że podstawą zgłoszonego roszczenia nie mógł być stosunek pracy i dlatego powód nie mógł zostać przywrócony do pracy jako pracownik, gdyż nie był pracownikiem, lecz funkcjonariuszem. Nie można uznać jednakże, że w związku z przyjęciem w ustawie pwkAS regulacji o wygaśnięciu stosunku służbowego, funkcjonariusz nie ma żadnych uprawnień z tym związanych. Jest uprawniony co najmniej do żądania

wydania decyzji dotyczącej jego stosunku służbowego. W szczególnej sytuacji funkcjonariuszy celnych, którym nie przedstawiono propozycji służby, wygaśnięcie stosunku służbowego w orzecznictwie Sądów Administracyjnych kwalifikuje się jako zwolnienie ze służby, które wymaga wydania decyzji (art. 170 ust. 3 ustawy pwKAS w zw. z art. 276 § 2 ustawy o KAS - uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 i wyrok tego Sądu z 3 września 2019 r., I OSK 3744/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 stycznia 2019 r., IV SAB/Po 179/18). Decyzję taką powinien wydać Dyrektor Izby Administracji Skarbowej. Decyzja powinna mieć na uwadze kryteria wskazane w art. 165 ust. 7 ustawy pwKAS, co pozwoli funkcjonariuszowi (powodowi) na dalszą kontrolę jego uprawnień, z zachowaniem możliwej kontroli odwoławczej (art. 276 i 277 ustawy o KAS).

Dalej Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 199¹ k.p.c. *a contrario* może być też podstawą do przekazania sprawy do postępowania administracyjnego, gdy powód niezasadnie wszczął sprawę o roszczenie, które mu nie przysługiwało. Nie można zatem zakończyć sprawy w obecnym postępowaniu bez skierowania na właściwą drogę pozostałej akcji sądowej powoda, której wynik zależeć może od decyzji organu, która w jego sprawie powinna być wydana. Chodzi bowiem o ochronę proceduralną, czyli szerszą niż samo badanie przed sądem powszechnym zasadności żądanej ochrony materialnej (art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

Sąd Najwyższy zwrócił nadto uwagę, że pominięcie w procedurze propozycji służby, choćby przez brak decyzji dotyczącej stosunku służbowego i kryteriów kontynuacji zatrudnienia służbowego, może być badane w postępowaniu administracyjnym. Skoro dostęp do służby publicznej oparty jest na zasadzie równości (art. 60 Konstytucji), to tym bardziej zasada ta nie powinna być pomijana wobec tych, którzy już ją pełnili. Decyzja nie powinna być zatem arbitralna i dowolna. Zwraca się na to uwagę w orzecznictwie na tle spraw odwoławczych od decyzji o wygaśnięciu stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych i braku propozycji dalszej służby lub zatrudnienia (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 17 października 2019 r., I OSK 1331/18 i z 3 września 2019 r., I OSK 889/18).

Reasumując, poglądy Sądu Najwyższego, zaprezentowane w przytoczonym orzecznictwie, nakazują uznać, że istnieje obowiązek wydania decyzji, gdy stosunek służbowy wygaś (w przypadku braku propozycji dalszej pracy) i decyzja ta powinna mieć na uwadze kryteria wskazane w art. 165 ust. 7 pwKAS, co pozwoli na dalszą kontrolę uprawnień funkcjonariusza, z zachowaniem możliwej kontroli odwoławczej (*wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2020 r., II PK 209/18*). W przypadku natomiast „ucywilnienia” funkcjonariusza, ustanie dotychczasowego administracyjnoprawnego stosunku służby (do czego nie jest konieczne wydanie decyzji), traktowane jest jak zwolnienie ze służby (*uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19*).

Wnioski jakie wypływają z powołanych orzeczeń Sądu Najwyższego i ustalony w sprawie stan faktyczny wskazują, iż w ocenie Sądu Odwoławczego, właściwą drogą do rozstrzygnięcia roszczeń powódki jest postępowanie administracyjne, gdyż dotyczą one kwestionowania ustania jej stosunku służby, a nie są związane ze stosunkiem pracy. W przypadku tak sformułowanych roszczeń nie ma znaczenia, iż powódka otrzymała propozycję pracy na podstawie stosunku pracy i ją przyjęła, gdyż jej roszczenia tego stosunku pracy, który jest odrębnym stosunkiem prawnym, nie dotyczyły. W postępowaniu administracyjnym, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej winien rozważyć żądania powódki, co powinno znaleźć wyraz w stosownym rozstrzygnięciu, które będzie mogło zostać poddane kontroli odwoławczej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., w związku z art. 199¹ k.p.c., Sąd zmienił zaskarżony wyrok, stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [x]., celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym.

W skardze kasacyjnej zarzucono:

1. naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to:
 1. naruszenie art. 199¹ k.p.c.
 1. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie jako podstawy zmiany wyroku Sądu I instancji i stwierdzenia przez Sąd Okręgowy w Przemyślu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych swojej

niewłaściwości i przekazania przedmiotowej sprawy Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [x]., celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym z uwagi na uznanie, że skarżąca niezasadnie wszczęła sprawę o roszczenie, które jej nie przysługiwało, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż legło u podstawy wydania prawomocnego rozstrzygnięcia kończącego sprawę skarżącą przed sądem powszechnym, podczas gdy z uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt: I OPS 1/19 wynika, że jeżeli dotychczasowy funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej przyjmie propozycję zatrudnienia, to dojdzie wówczas do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, a funkcjonariusz taki będzie mógł dochodzić swych praw w zakresie zakońzonego stosunku służby przed sądem powszechnym, a nie w postępowaniu administracyjnym, co implikuje uznanie, że niezależnie od zasadności roszczeń skarżącej i prawidłowości ich sformułowania - właściwym do merytorycznego rozpoznania jej sprawy jest sąd powszechny,

2. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie jako podstawy zmiany wyroku Sądu I instancji i stwierdzenia przez Sąd Okręgowy w Przemyślu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych swojej niewłaściwości i przekazania przedmiotowej sprawy Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [x]., celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym z uwagi na uznanie, że skarżąca niezasadnie wszczęła sprawę o roszczenie, które jej nie przysługiwało, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż legło u podstawy wydania prawomocnego rozstrzygnięcia kończącego sprawę skarżącą przed sądem powszechnym, podczas gdy dyspozycja przepisu tego artykułu nakazuje Sądowi udzielenie ochrony prawnej nawet jeżeli istnieje przepis ustawy przekazujący daną kategorię spraw do postępowania sądowo administracyjnego, a w danym przypadku nastąpiła odmowa rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny,

podczas gdy w niniejszej sprawie, jeżeliby nawet przyjąć, że właściwe do jej rozpoznania jest postępowanie administracyjne, *de facto* istnieje sytuacja, którą należy utożsamiać z odmową rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, co wynika z treści ww. uchwały NSA, kierującej sprawy dot. „ucywilnionych” funkcjonariuszy poszukujących ochrony prawnej dla zakońzonego stosunku służbowego do postępowania przed sądami powszechnymi,

a w konsekwencji powyższego:

3. naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:
 1. naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z 77 ust. 2 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie, a tym samym niezrealizowanie przewidzianego w Konstytucji RP prawa do sądu, polegające na braku merytorycznego zbadania zasadności udzielenia powódce ochrony prawnej, a w konsekwencji nierozpoznanie istoty sprawy, wynikające z uznania, że właściwą drogą do rozważenia zasadności roszczeń skarżącej jest droga postępowania administracyjnego, podczas gdy z treści ww. uchwały NSA wynika, że sprawy dot. „ucywilnionych” funkcjonariuszy poszukujących ochrony prawnej dla zakońzonego stosunku służbowego winny być rozpoznawane w postępowaniu przed sądami powszechnymi, za czym dodatkowo przemawia przyjmowane w judykaturze i doktrynie szerokie rozumienie koncepcji „sprawy”.
 2. naruszenie art. 2 w zw. z art. 7, w zw. z art. 8, i w zw. z art. 60 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie, polegające na niezbadaniu legalności prawa na podstawie, którego powódce nie wręczono propozycji służby i niezastosowaniu wprost ww. przepisów konstytucji w zakresie, w którym zaistniała luka prawna w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy przepisy wprowadzające KAS, w którym nie zawarto żadnych konkretnych kryteriów, którymi pozwana winna kierować się w stadium w którym rozstrzygnęła o nawiązaniu z powódką stosunku pracy a nie stosunku służby, co implikowało konieczność rozważenia przez sąd, czy nie

zachodzi potrzeba bezpośredniego zastosowania Konstytucji w celu wypełnienia takiej luki treścią normatywną. Brak bezpośredniego zastosowania ww. przepisów Konstytucji skutkowało przyjęciem, że działanie pozwanej uznane zostało za zgodne z prawem, a w konsekwencji powyższego doprowadziło do nieudzielenia powódce ochrony prawnej polegającej na przywróceniu jej do niezasadnie zakońzonego stosunku służby.

Skarżąca wniosła o uchylenie wyroku, także Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej uzasadniają uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z następujących przyczyn.

I. Wadliwa jest sentencja wyroku objętego skargą. Orzeczenie sądu drugiej instancji może rozstrzygać o istocie sprawy (sporu) lub opierać się na stwierdzeniu niedopuszczalności rozpoznania sprawy przed sądem i wówczas decyzja sądu musi mieć prawidłowe osadzenie w procedurze.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd drugiej instancji orzekł na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 199¹ k.p.c. Taka koniunkcja nie jest prawidłowa. Art. 386 § 1 k.p.c. dotyczy sytuacji, w której sąd orzeka reformatoryjnie, czyli po rozpoznaniu apelacji zmienia wyrok sądu pierwszej instancji i orzeka co do istoty sprawy.

Sentencja wyroku Sądu drugiej instancji, mimo iż „*zmienia zaskarżony wyrok*” nie zawiera orzeczenia, które ma na uwadze art. 386 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji nie zmienił wyroku Sądu pierwszej instancji (art. 386 § 1 k.p.c.) i nie oddalił też apelacji (art. 385 k.p.c.). Nie rozpoznał zatem apelacji co do istoty sprawy. Sąd drugiej instancji orzekł, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy, czyli podjął orzeczenie proceduralne.

Odwołanie się do art. 199¹ k.p.c. uprawnia stwierdzenie, iż Sąd przyjął, że sprawy nie powinien rozpoznać sąd powszechny (w tym przypadku sąd pracy) ze względu na brak drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Rzecz w tym, iż w takiej sytuacji sąd drugiej instancji uchyła wyrok sądu pierwszej instancji - czyli zamiast obowiązku rozpoznania apelacji (art. 385 i art. 386 § 1 i 4 k.p.c.) uprawniony jest do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji - i odrzuca pozew, ze względu na negatywną przesłankę procesową (art. 386 § 3 k.p.c. w zw. z art. 199 pkt 1 k.p.c.).

Podkreśla się te oczywiste reguły, gdyż podstawy orzekania sądu drugiej instancji są ściśle określone w procedurze cywilnej.

Pomijając treść sentencji (*in extenso*) zaskarżonego wyroku, Sąd drugiej instancji nie mógł przyjąć za podstawę orzeczenia art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 199¹ k.p.c., gdyż podstawy te wykluczają się. Art. 386 § 1 k.p.c. dotyczy rozpoznania apelacji, czyli wydania orzeczenia co do istoty sprawy. Natomiast art. 199¹ k.p.c. ma na uwadze niedopuszczalność drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.) i wówczas podstawą procesowego orzekania jest art. 386 § 3 k.p.c.

Innymi słowy aby rozważyć, czy spełniły się przesłanki do stosowania zakazu odrzucenia pozwu z art. 199¹ k.p.c., to wpierr należy stwierdzić czy droga sądowa była dopuszczalna. Odpowiedź na tle przedmiotowej sprawy jest pozytywna. Powódkę wiązał z pozwanym pracowniczy stosunek pracy. Ta relacja stanowi podstawę i punkt wyjścia do oceny jej roszczeń, gdyż doszło do zmiany podstawy zatrudnienia przez przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy.

II. Określone w ustawie przekształcenie ma w sprawie znaczenie w aspekcie roszczeń powódki. Pozew obejmuje żądania (roszczenia), które powódka wyprowadza z dwóch stosunków prawnych, czyli z wcześniejszego stosunku służbowego i ze stosunku pracy. Rację ma skarżąca. iż obowiązuje zasada domniemania drogi sądowej przed sądem powszechnym. Art. 199¹ k.p.c. zasadę tę potwierdza. Można wskazać, iż powódka w skardze kasacyjnej podała, iż *„zdając sobie sprawę z charakteru prawnego jej roszczeń, podejmowała próby zakwestionowania nieotrzymania propozycji służby na drodze postępowania administracyjnego. Bez powodzenia”* – bez rozwinięcia tego twierdzenia. Z drugiej strony w odpowiedzi na skargę kasacyjną podano, iż *„w dniu 23 stycznia 2020 r.*

Powódka przyjęła złożoną jej przez Pozwaną propozycję przeniesienia do służby w Służbie Celno-Skarbowej” z dniem 1 lutego 2020 r.

Powódka w obecnej sprawie wskazała na określone uzasadnienie swoich roszczeń. Zasadą jest, iż powód określa przedmiot sprawy oraz stronę pozwaną. Sąd pierwszej instancji nie stwierdził braku drogi sądowej.

Sąd drugiej instancji wyciągnął błędne wnioski z zestawienia uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 9/19 i wyroku Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2020 r., I PK 209/18. Roszczenia w tych sprawach nie były tożsame, podobnie podstawy rozstrzygania. Prawo do świadectwa służby ma także funkcjonariusz, który przyjął propozycję dalszego zatrudnienia na podstawie stosunku pracy (III PZP 7/19), co nie znaczy, że jego sytuacja jest taka sama jak funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji dalszej służby lub pracowniczego zatrudnienia (I PK 209/18).

W sytuacji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy nie ma podstaw do twierdzenia, że stosunek służbowy wygaś.

Przekształcenie z art. 171 ust. 1 ustawy p.w. KAS miało szczególny charakter. Nie jest to sytuacja taka jak w zwykłym przekształceniu 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 ulegał 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 ustawy p.w. KAS przekształcenie uwarunkowane było przede wszystkim przyjętymi 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. Wygaś wówczas jego stosunek służbowy (art. 170 ust. 1 ustawy p.w. KAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza było zwolnieniem ze służby (art. 170 ust. 3 tej ustawy).

Regulacja określała zatem alternatywę dwóch sytuacji. Pierwsza to propozycja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a druga to wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku jej nie przyjęcia.

Warunkiem pierwszej była wola (zgoda) funkcjonariusza na pracownicze zatrudnienie. Natomiast druga sytuacja, czyli wygaśnięcie stosunku służbowego, następowała z mocy prawa (*ex lege*), gdy funkcjonariusz nie przyjmował propozycji zatrudnienia albo nie złożył oświadczenia w wyznaczonym terminie (art. 170 ust. 1 i 2 ustawy p.w. KAS).

Oznacza to, że funkcjonariusz miał zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie miał zatem wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasł, gdy odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego. Stosunek służbowy nie istniał dalej, gdy funkcjonariusz przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz mógł zatem decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Innej oferty nie było. Stosunek służbowy ulegał wówczas zakończeniu. Taki był skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę i wygaśnięcia stosunku służbowego.

Jest to zatem inna sytuacja faktyczna i prawna niż w sprawie zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2020 r., I PK 209/18. W sprawie tej funkcjonariusz służby celnej nie był pracownikiem, dlatego Sąd Najwyższy orzekł reformatoryjnie i oddalił jego powództwo o przywrócenie do pracy. Jednocześnie zważając na dalszą sytuację funkcjonariusza, w szczególności, że wygasł stosunek służbowy, przeniósł sprawę do postępowania administracyjnego (art. 199¹ k.p.c. *a contrario*), wskazując na określoną (szczególną) podstawę takiego orzeczenia.

Jeżeli więc oceniać zasadność argumentacji odwołania się w zaskarżonym wyroku do wskazanych orzeczeń Sądu Najwyższego, to tylko do uchwały z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, bowiem stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, jednak nie do wyroku z 22 stycznia 2020 r., I PK 209/18, bowiem funkcjonariusz nie otrzymał propozycji służby ani zatrudnienia pracowniczego i dlatego jego stosunek służbowy wygasł.

Sąd w zaskarżonym wyroku niezasadnie zatem odwzorował kierunek rozstrzygnięcia przyjęty w sprawie I PK 209/18. Nie jest uprawnione zapatrywanie, że wnioski płynące z tej sprawy można „*bez wątplenia zastosować także w przypadku „ucywilnionego” funkcjonariusza*”. Na przeszkodzie stoi właśnie inna sytuacja prawna wynikająca z przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Powyższe uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku, zasadniczo z przyczyn proceduralnych.

Natomiast z przyczyn materialnych dlatego, że Sąd drugiej instancji niezasadnie przyjął, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy nie jest przeszkodą do stwierdzenia braku drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Inną kwestią jest ocena zasadności roszczeń powódki. Jest to sfera prawa materialnego, czyli istnienia uprawnienia powódki i odpowiadającego mu obowiązku pozwanego, osadzonych w ustawie lub zobowiązaniu. W tym zakresie - wobec dwuinstancyjnego postępowania - rozstrzygnięcie należy w pierwszej kolejności do Sądu powszechnego. O tym czy roszczenia są zasadne decyduje sąd. Suwerennie stosuje właściwe prawo materialne (*iura novit curia*). Ustrojowe prawo do sądu należy odróżnić od oceny zasadności żądania.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

[as]