

## UZASADNIENIE

G. P. w pozwie złożonym 8 lipca 2019r., a skierowanym przeciwko S. P. – D. I. A. S. w S., domagała się ustalenia, że jej stosunek służbowy jako funkcjonariusza (...)S. w I. S. trwa nieprzerwanie od dnia 1 marca 2017r. oraz odszkodowania w kwocie 3000 zł tytułem rekompensaty za brak dodatkowego urlopu za okres roku. Nadto zgłosiła szereg żądań ewentualnych:

- w razie uznania, że stosunek służbowy został przerwany lub ustał wskutek przyjęcia propozycji pracy - domagała się przywrócenia do (...)S. jako funkcjonariusza tejże służby w ramach poprzednich warunków pracy i płacy sprzed 17 maja 2017r. tj. na stanowisko starszego specjalisty (...)S. w stopniu aspiranta celnego, co uzasadniała niezgodnością z prawem propozycji pracy,
- w przypadku niemożności przywrócenia jej do służby domagała się odszkodowania,
- w przypadku uznania, że stosunek pracy ustał domagała się wydania świadectwa służby.

W pozwie zawarła wniosek o przywrócenie terminu do jego złożenia, wskazując, iż dopiero z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019r. dowiedziała się o dopuszczalnej drodze sądowej w zakresie swoich roszczeń.

Pozwany S. P. – Dyrektor I. A. S. w S. wniósł o oddalenie powództwa i o zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu.

### ***Sąd ustalił następujący stan faktyczny:***

G. P. 1 marca 1990r. rozpoczęła pracę w administracji celnej. Od 15 czerwca 2000r. została mianowana funkcjonariuszem w służbie stałej.

### ***Niesporne***

W pierwszym okresie pracy wykonywała obowiązki młodszego kontrolera w U. C. w S.. Od 1 lutego 1991r. do 21 kwietnia 1992 r. otrzymała zadania w służbie operacyjnej na przejściu granicznym w K., zajmując się odprawami celnymi podróżnych. Następnie do 2005r. pracowała w D. Ogólnym, w Wydziale Organizacji i (...), w Wydziale P.-Organizacyjnym zajmując się sprawozdawczością, rozpoznawaniem skarg oraz korespondencją z Głównym Urzędem Celnym. Od 11 marca 2005r. pełniła obowiązki w Wydziale Rozliczeń C. i Podatków w zakresie zadań finansowo-księgowych m.in. rozliczania należności celnych, podatków i innych dochodów budżetowych, a od 1 października 2015r. pełniła służbę w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S. w zakresie zadań związanych z kontrolą terminowości wpłat zobowiązanego, zadań wierzyciela oraz związanych z czynnościami poprzedzającymi wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

**Dowód:** przesłuchanie powódki G. P. w charakterze strony k. 79-79v., oświadczenie k. 4 części B akt osobowych, pismo z 1.02.1991 r. w przedmiocie przeniesienia k. 15 części B akt osobowych, zakres obowiązków kontrolera celnego k. 20 części B akt osobowych, pismo z 15.04.1992r. k. 21 części B akt osobowych, zakres obowiązków k. 78-79 części B akt osobowych, zakres obowiązków k. 116 części B akt osobowych, decyzja z 11.03.2005r. k. 120 części B akt osobowych, zakres obowiązków k. 121 części B akt osobowych, zakres obowiązków k.225 części B akt osobowych powódki.

W dniu 17 maja 2017r. , w związku z reformą administracji skarbowej, G. P. otrzymała propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w I. S. w S. w Drugim D. Organu Wierzyciela w T. S. w S.. 22 maja 2019r. przyjęła tę propozycję.

### ***Niesporne***

Jednocześnie G. P. jeszcze w maju i czerwcu 2017r. skierowała do pozwanego wezwanie do złożenia propozycji służby i wydania w tym zakresie decyzji administracyjnej, złożyła wniosek o wydanie świadectwa służby oraz odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia. Wszystkie jej wnioski zostały rozpatrzone odmownie, ze wskazaniem na brak podstaw prawnych do ich uwzględnienia. Nie została jej wskazana żadna droga odwoławcza.

Wniosek w przedmiocie wydania świadectwa służby ponowiła pismem z dnia 18 stycznia 2019r., domagając się jednocześnie odprawy. W odpowiedzi wskazano jej, iż nie zostały spełnione przesłanki do wydania świadectwa służby ani do wypłacenia odprawy, albowiem nie doszło do zwolnienia ze służby, ani do wygaśnięcia stosunku służby.

**Dowód:** wnioski G. P. wraz z odpowiedziami k.244, 246, 248,267 części B akt osobowych.

Na 17 maja 2017r. w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S. razem z powódką pełniła służbę A. K.. Nigdy nie wykonywała obowiązków w służbie operacyjnej, a wyłącznie na stanowiskach o charakterze kontrolersko-administracyjnym w zakresie rozliczania należności, w tym kolejno w następujących komórkach organizacyjnych: Referacie Rozliczeń C., Referacie Rozliczeń C. i Podatków oraz Wydziale Rozliczeń C. i Podatków. W maju 2017r. otrzymała propozycję określającą warunki pełnienia służby w Służbie C.-Skarbowej i aktualnie pełni służbę w Referacie Rejestru Należności Publicznoprawnych i Nadzoru nad Centrum Organu Wierzyciela.

**Dowód:** przebieg służby A. K. k. 86

Na 17 maja 2017r. w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S. razem z powódką pełniła służbę M. L.. Nigdy nie wykonywała obowiązków w służbie operacyjnej, a wyłącznie na stanowiskach o charakterze kontrolersko-administracyjnym w następujących komórkach organizacyjnych: Wydziale Szczególnego Nadzoru (...), Wydziale Taryfikacji, Wartości Celnej i Podatków Pośrednich, Wieloosobowym S. Podatku Akcyzowego, Referacie Szczególnego Nadzoru (...), Referacie Dozoru, Wydziale Akcyzy i Gier/Referat ds.Gier, Wydziale Kontroli, Wydziale Wierzyciela . W maju 2017r. otrzymała propozycję określającą warunki pełnienia służby w Służbie C.-Skarbowej i aktualnie pełni służbę w D. Kontroli Gier Hazardowych jako młodszy ekspert (...)S..

**Dowód:** przebieg służby M. L. k. 87-88

Na dzień 17 maja 2017r. w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S., razem z powódką, pełniła służbę J. N.. Nigdy nie wykonywała obowiązków w służbie operacyjnej, a wyłącznie na stanowiskach o charakterze kontrolersko-administracyjnym w następujących komórkach organizacyjnych: w D. Taryfikacji i Wartości Celnej, w D. Postępowania w Sprawach Celnym, w D. Finansowym, Referacie Egzekucyjnym, w Wydziale Egzekucji, w Referacie Egzekucji i Likwidacji Towarów . W maju 2017r. otrzymała propozycję określającą warunki pełnienia służby w Służbie C.-Skarbowej i aktualnie pełni służbę w D. Dochodzeniowo Śledczym, Pierwszym Referacie Dochodzeniowo- Śledczym jako ekspert (...)S..

**Dowód:** przebieg służby J. N. k. 93-94

Na dzień 17 maja 2017r. w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S. razem z powódką pełniła służbę A. R.. Nigdy nie wykonywała obowiązków w służbie operacyjnej, a wyłącznie na stanowiskach o charakterze kontrolersko-administracyjnym w następujących komórkach organizacyjnych: w D. (...), D. Finansowym – Referacie Rozliczeń C., w D. Finansowym – Referacie Rozliczeń C. i Podatków, w D. Finansowym – Referat Egzekucyjny, Referacie Egzekucyjnym i Zabezpieczeń Należności. Wydziale Egzekucyjnym, Wydziale Egzekucyjnym – Referacie ds. Wierzyciela. W maju 2017r. otrzymała propozycję określającą warunki pełnienia służby w Służbie C.-Skarbowej i aktualnie pełni służbę w D. Dochodzeniowo Śledczym, Pierwszym Referacie Dochodzeniowo- Śledczym jako ekspert (...)S..

**Dowód:** przebieg służby A. R. k. 106-107v.

Na dzień 17 maja 2017r. w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S. razem z powódką pełniła służbę A. D.. W maju 2017r. otrzymała propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą przyjęła i do 31 grudnia 2018r. wykonywała obowiązki eksperta skarbowego w Trzecim D. Organu Wierzyciela w T. S. w S.. Została ponownie przyjęta do służby jako funkcjonariusz celny w styczniu 2019r.

**Dowód:** przebieg służby A. D. k. 75

J. S. (1), również na dzień 17 maja 2017r. pełniła służbę z powódką z tej samej komórce organizacyjnej, otrzymała w maju 2017r. propozycję służby w związku z jej osiągnięciami sportowymi i predyspozycjami do służby operacyjnej.

**Dowód:** przebieg służby J. S. (1) k.74

W odniesieniu do E. P., J. S. (2), K. P., W. K., K. S., J. D., R. Bary, pełniących na dzień 17 maja 2017r. służbę w tożsamej komórce co powódka, decyzja o przedstawieniu propozycji służby była uwarunkowana wieloletnią służbą operacyjną tych osób.

**Dowód:** zeznania świadka S. J. k. 69-69v., przebieg służby E. P. k. 89-90, przebieg służby J. S. (2) k. 91-92, przebieg służby K. P. k.95-96, przebieg służby W. K. k. 97-98, przebieg służby K. S. k. 99-101, przebieg służby J. D. k. 102-103, przebieg służby R. Bary k. 104-105.

Obecnie miesięczny łączny dochód netto G. P., obejmujący wynagrodzenie za pracę oraz rentę rodzinną po mężu, wynosi 5880 zł. Samotnie wychowuje dwoje niepełnoletnich dzieci. W ramach współwłasności z dziećmi ma dom jednorodzinny wraz z działką o wartości 700 000 zł. Posiada samochód osobowy V. (...), rocznik 2004 o wartości 13 000 zł. Na jej miesięczne obciążenia składa się rata kredytu hipotecznego w wysokości 1900 zł, rata kredytu gotówkowego na cele remontowe 815 zł oraz wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości w wysokości 900 zł.

Jej sytuacja życiowa i ekonomiczna zadecydowała o przyjęciu propozycji zatrudnienia.

**Dowód:** oświadczenie majątkowe k. 34-35, przesłuchanie powódki G. P. w charakterze strony k. 79-79v.

Sytuacja osobista nie miała wpływu na kwestię przedstawienia propozycji dalszego zatrudnienia. Uwzględniono, iż w przeważającym okresie służby obowiązki G. P. miały charakter administracyjny, a nie operacyjny lub dochodzeniowy. Wzięto pod uwagę jej miejsce zamieszkania w S..

**Dowód:** zeznania świadka S. J. k. 69-69v.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Spór pomiędzy stronami wymagał w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia czy powódce – domagającej się ustalenia stosunku służby funkcjonariusza celnego (administracji skarbowej), a ewentualnie przywrócenia do niej - przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.c. Kwestia ta została przesądzona przez Naczelny Sąd Administracyjny w drodze uchwały z dnia 1 lipca 2019r. ( I (...) 1/19) w związku z pytaniem prawnym, które brzmiało: „Czy przyjęcie przez funkcjonariusza (...)S. propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu?“. NSA orzekł, iż po stronie organów administracji celno-skarbowej nie ma takiego obowiązku. Jednocześnie Sąd ten szeroko odniósł się do kwestii zakończenia stosunku służby w sytuacji przyjęcia propozycji zatrudnienia, podając, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Przy tym, ustawa z dnia 16 listopada 2016r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. pozostawia

dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym, czy na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie, to będzie mu przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Jeżeli zaś w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

Kwestionowaną w sprawie była także bierna legitymacja procesowa strony pozwanej. Niniejsza sprawa nie jest sprawą z zakresu prawa pracy w rozumieniu przepisu art. 476 k.p.c., a sprawą ze stosunku służby, na co wskazuje charakter żądań powódki. Mimo, że obecnie – po przyjęciu oferty zatrudnienia na podstawie umowy o pracę – jest pracownikiem administracji skarbowej, to wszystkie jej roszczenia dotyczą stosunku służby funkcjonariusza celnego. Należy wyraźnie odróżnić oba te rodzaje stosunków prawnych – w stosunku służby obowiązuje inny, dalej idący rodzaj podporządkowania, określony regulacją administracyjnoprawną. Natomiast stosunek pracy podlega regulacji cywilnoprawnej. W analizowanym przypadku stosunek służby został poddany kognicji sądu pracy, co jednak nie oznacza, że stał się stosunkiem pracy, o którym stanowi art. 476 k.p.c. W rezultacie nie występuje tu spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, lecz pomiędzy funkcjonariuszem a Skarbem Państwa. Legitymacja bierna przysługuje więc S. P. reprezentowanemu przez właściwe statio fisci (art. 67 § 3 k.p.c.), z działaniem którego wiąże się roszczenie. Przytoczony przez pozwaną przepis art. 460 § 1 k.p.c. nie ma zastosowania, bowiem w sprawie nie występuje pracodawca – w rozumieniu podmiotu zatrudniającego pracownika.

Zatem oznaczenie pozwanego nastąpiło prawidłowo, z pominięciem przepisów o postępowaniu odrębnym z zakresu prawa pracy. Potwierdza to uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020r., III PZP 7/19.

Przechodząc w następnej kolejności do oceny zgłoszonych żądań, Sąd musiał ustalić, czy powódka zachowała termin do złożenia odwołania.

Zgodnie z przepisem art. 264 § 2 k.p. żądanie przywrócenia do pracy (służby) lub odszkodowania wnosi się do sądu pracy w ciągu 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia lub od dnia wygaśnięcia umowy o pracę.

Jeżeli pracownik nie dokonał – bez swojej winy – w terminie czynności, o której mowa w przywołanym przepisie, sąd pracy na jego wniosek postanowi przywrócenie uchybionego terminu. Sąd w zakresie przywrócenia terminu nie orzeka odrębnym postanowieniem. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r. wydanym w sprawie o sygn. II PK 316/06, termin z art. 264 § 2 k.p. jest terminem prawa materialnego, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące uchybienia i przywracania terminu. Podstawę do przywrócenia na wniosek pracownika terminu do złożenia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę natomiast daje art. 265 § 1 k.p. Pracownik musi powołać się na okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie i uprawdopodobnić je, a następnie wykazać, że termin został przekroczony bez jego winy. Podobnie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie o sygn. II PK 73/06. Wskazał tam, że sąd oddał powództwo, jeżeli pozew został wniesiony po upływie terminów określonych w art. 264 k.p., których nie przywrócono. Stwierdzenie przez sąd przekroczenia terminu określonego w tym przepisie prowadzi do oddalenia powództwa, co wyłącza potrzebę rozważania zasadności i legalności przyczyn rozwiązania umowy o pracę.

W ocenie Sądu sytuacja, w której znalazła się powódka należała do nadzwyczajnych. Ustawodawca wprowadzając w życie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. nie przewidział jakiegokolwiek procedury odwoławczej, co mogło wywołać u powódki przeświadczenie, iż w jej sytuacji została pozbawiona ochrony prawnej. Nadto powódka nie otrzymała decyzji stwierdzającej nieprzedłożenie propozycji służby. Nie została pouczone przez pozwaną o możliwości odwołania się do sądu administracyjnego lub sądu powszechnego.

Sytuacja powódki była na tyle precedensowa, iż nie istniały linie orzecznicze tak sądów powszechnych, jak i administracyjnych pozwalające na jednoznaczne stwierdzenie, jak w takiej sytuacji pracownik powinien się zachować. Pierwsze orzeczenia wydane w związku z reformą służb celno-skarbowych pojawiły się dopiero w czwartym kwartale

roku 2017. Dotyczyły one skarg na bezczynność dyrektorów izb administracji skarbowej przy nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Przy czym sądy uznawały, iż wobec braku obowiązku wydania decyzji administracyjnej przez dyrektorów, nie są właściwe do rozpoznania skarg (por. orzeczenia: WSA w Poznaniu z 4 października 2017 r., sygn. II SAB/Po 145/17, WSA w Warszawie z 25 października 2017 r., sygn. II SAB/Wa 511/17, WSA we Wrocławiu z 23 listopada 2017 r., sygn. IV SA/Wr 665/17). Dopiero później niektóre z sądów administracyjnych zaczęły uznawać, iż istnieje w takich sprawach droga sądowa (por. wyrok WSA w Kielcach z 21 listopada 2017 r., sygn. II SAB/Ke 63/17), ale część sądów nadal stała na stanowisku, że jej nie ma. Również Naczelny Sąd Administracyjny początkowo opowiadał się za drugim z poglądów (por. orzeczenia NSA z: 10 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2768/17, 17 maja 2018 r., sygn. I OSK 1556/18). Dopiero 18 listopada 2018 r. wydał pierwszy wyrok, w którym zobowiązał dyrektora izby administracji skarbowej do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego (sygn. I OSK 1044/18). Jednakże w późniejszych orzeczeniach inne składy sędziowskie odrzucały skargi kasacyjne funkcjonariuszy (por. postanowienie z 22 sierpnia 2019 r., sygn. I OSK 705/18).

Powyższe rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym zdecydowanie mogły skutkować dezorientacją członków służby celno-skarbowej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd uznał, że uchybienie przez powódkę terminowi określone w art. 264 § 2 k.p. było przez nią niezawinione. Sam jej pozew został złożony w ciągu 7 dni od wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny przytoczonej już uchwały z dnia 1 lipca 2019 r. (I (...) 1/19) rozstrzygającej kwestię drogi sądowej. Dlatego wniosek o przywrócenie terminu należało uwzględnić.

W dalszej części należało rozstrzygnąć, czy i w jaki sposób ustał stosunek służby powódki, która przyjęła złożoną jej propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Zgodnie z przepisem art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S., w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie C.-Skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz może zatem decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Wskazał na to wprost Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r. (III PZP 7/19), stosując wykładnię systemową i celowościową. Jednocześnie, co podkreślił Sąd Najwyższy, a który to pogląd sąd orzekający przyjmuje za własny, prawodawca nie może zadekretować mocą ustawy zmiany stosunku służbowego w stosunek pracy. Sprzeciwia się temu zasada swobody nawiązania stosunku pracy oparta na wolnej woli zatrudnianego (art. 11 k.p.). Oznacza to, że również administracja celno-skarbowa nie może dowolnie "przekształcić" stosunku służbowego funkcjonariusza, gdyż zmiana stosunku służby to materia ściśle określona w pragmatyce służbowej (ustawie). Analiza ta nie jest też sprzeczna z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., I (...) 1/19. Aby stwierdzić ustanie stosunku służbowego nie jest konieczne wydanie decyzji o zwolnieniu ze służby, gdy dochodzi do tak ujętego przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy ("ucywilnienia").

Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 KC, 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, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby. Stosunek pracy powstaje z woli stron i jest to warunek zakończenia (ustania) stosunku służbowego. Zawarcie umowy o pracę stanowi też kauzę zakończenia stosunku służbowego. Brak decyzji organu nie oznacza, że nie ustaje stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął ofertę zatrudnienia. Nawet więc w przypadku przyjęcia propozycji

zatrudnienia, jak również w przypadku odrzucenia tejże propozycji ( o czym jest mowa w przepisie art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S.) stosunek służby wygasa.

Przyjęcie wniosku, iż stosunek służby wygasł dawał podstawy do badania prawidłowości tego wygaśnięcia w oparciu o regulacje kodeksu pracy. Nie przeczy temu sam fakt przyjęcia przez powódkę oferty nawiązania stosunku pracy, uwarunkowany jej trudną sytuacją osobistą i koniecznością zapewnienia ciągłości środków utrzymania rodziny. Każdorazowo bowiem sąd powszechny – badając zgodność z prawem wygaśnięcia stosunku prawnego – musi mieć możliwość weryfikacji jego zasadności, w szczególności gdy chodzi o funkcjonariusza, którego dotychczasowy stosunek służby podlegał większej ochronie, niż w przypadku „zwykłego” pracownika.

Powódka nie może być pozbawiona minimalnych standardów ochrony stosunku służby wynikających z ogólnych reguł prawa pracy. Pozwany nie może nadużywać prawa w ujęciu klauzuli z art. 8 k.p. w związku z art. 5 k.p. i w sposób arbitralny dokonywać zwolnień ze służby w ramach wygaśnięcia stosunku zatrudnienia, korzystając z reformy administracji państwowej, z pominięciem konstytucyjnego prawa do pracy i służby publicznej.

Klauzule generalne zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, stosuje się w sytuacji, gdy podmiot uprawniony korzysta z przysługującego mu prawa podmiotowego w sposób niemożliwy do zaakceptowania, naruszający powszechnie podzielane poczucie sprawiedliwości i przyzwoitości. Na mocy art. 24 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w stopniu równym, mają być traktowani równo. Normy konstytucyjne nie zezwalają zatem w demokratycznym państwie prawnym, by szczególna pozycja państwa wyrażająca się w tworzeniu przepisów prawa dla administracji publicznej była wykorzystana dla arbitralnego zwolnienia szeroko rozumianej grupy pracowników państwowych z pominięciem ograniczeń w rozwiązaniu stosunków zatrudnienia obowiązujących u pracodawców spoza sektora publicznego. W przeciwnym razie władztwo publiczne staje się narzędziem mającym na celu szczególne i uprzywilejowane traktowanie państwa jako działającego arbitralnie pracodawcy, nie stosującego generalnej klauzuli zasadności wypowiedzania stosunku pracy w ramach zatrudnienia na czas nieokreślony.

Trudno przyjąć na tle regulacji Konstytucji, zakazów dyskryminacji przewidzianych choćby na poziomie kodeksu pracy oraz zasad współżycia społecznego, że funkcjonariusz administracji publicznej nie ma żadnej ochrony swojego stosunku zatrudnienia przed jego rozwiązaniem, nie ma żadnego bezpieczeństwa prawnego w tym zakresie.

Powyższa interpretacja w pełni uwzględnia zasady wynikające z prawa unijnego. W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 1989 roku (Dz. Urz. C 120 z 16.05.1989) będącej Deklaracją Podstawowych Praw i Wolności w art. 12 ust. 3 wskazano, że nikt nie może być pozbawiony pracy z przyczyn nieuzasadnionych ani też zmuszony do wykonywania danej pracy. Z kolei w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C.2007.303.1) - która na mocy Traktatu z Lizbony, ma obecnie - na podstawie art. 6 ust. 1 (...) moc prawnie wiążącą i stanowi część prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz ma w porządku prawa polskiego znaczenie przy dokonywaniu wykładni norm prawnych w dziedzinie praw podstawowych - w art. 30 zawarto normę ochronną w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy: każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Przepis o tożsamej treści do art. 170 - 171 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o KAS znajdował się już w ustawie z 13 października 1998 roku - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Zgodnie z art. 58 ustawy z 1998 roku stosunki pracy z pracownikami (...) wygasają z dniem 30 czerwca 1999 roku, jeżeli przed dniem 31 maja 1999 roku nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy ich okres albo w razie nieprzyjęcia ich do dnia 15 czerwca 1999 roku. Przy czym ustawodawca w ustępie 3 art. 58 ustawy z 13 października 1998 roku wskazał, że przepis art. 41 1 k.p. stosuje się odpowiednio. Trybunał Konstytucyjny badał zgodność tamtych regulacji z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, orzekając 13 marca 2000 roku (sprawa K 1/99), że art. 58 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 12, art. 32, art. 65 ust. 5 i art. 78 Konstytucji RP, oraz art. 11 Konwencji

Nr 87 M. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w S. Francisco w dniu 9 lipca 1948 roku (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Jednocześnie Trybunał orzekł, że ta zgodność nie wyklucza badania przez sąd powszechny zgodności z zasadami współżycia społecznego wygaśnięcia stosunku zatrudnienia, badania czy jest związek przyczynowy pomiędzy reorganizacją urzędów administracji a nieprzedstawieniem pracownikowi nowych warunków zatrudnienia. Ponadto Sąd Najwyższy w uchwale z 24 kwietnia 2004 roku (III ZP 14/01) oraz w wyroku z 4 lipca 2001 roku (I PKN 525/00) wyraził słuszny pogląd, że niezłożenie pracownikowi propozycji nowych warunków pracy lub płacy w trybie cyt. ustawy z 13 października 1998 roku może uzasadnić roszczenie o przywrócenie do pracy (art. 56 § 1 w związku z art. 63 i art. 67 KP) w razie wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Dopuszczalność badania przyczyn nieprzedstawienia nowych warunków pracy i płacy została przyjęta natomiast w wyroku z 4 lipca 2001 roku (I PKN 525/00), gdzie stwierdzono, że sąd pracy musi mieć możliwość zbadania, czy niezaproponowanie niektórym z pracowników warunków zatrudnienia na przyszłość nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu - także dyskryminujący pracownika wybór go do niezaproponowania mu warunków zatrudnienia na dalszy okres - jest niedopuszczalna, czy wreszcie była zgodna z zasadami współżycia społecznego.

Wreszcie w trafnym wyroku z 24 września 2009 r. (II PK 58/09) Sąd Najwyższy orzekł, że rozpoznając sprawę z powództwa pracownika o odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy, na podstawie art. 67 KP w związku z art. 56 KP w związku z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258) i art. 63 KP, sąd pracy może dokonać oceny czynności pracodawcy dotyczących niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres w kontekście zasad współżycia społecznego. Badana przez Sąd Najwyższy ustawa zakładała, że na skutek zmian w kompetencjach organów niektóre stosunki pracy wygasają z mocy prawa, a więc miała podobny charakter do ustawy wprowadzającej ustawę KAS.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. nie uregulowała żadnego trybu badania prawidłowości wygaśnięcia stosunku służby, zatem podstawy należy szukać w innych regulacjach.

Do takich należy art. 67 kodeksu pracy. Umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych (art. 63 k.p.) i z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Podstawy prawnej żądania przywrócenia do służby należało upatrywać w art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 k.p. Pierwszy z nich stanowi, iż w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów niniejszego oddziału, pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy. Nadto odsyła do oddziału 6 rozdziału II k.p. Wedle drugiego pracownikowi, z którym rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę w tym trybie, przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowanie. O przywróceniu do pracy lub odszkodowaniu orzeka sąd pracy.

Przepis artykułu 170 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS zawiera unormowanie sytuacji prawnej pracowników i funkcjonariuszy reformowanych urzędów administracji rządowej. Należy przyjąć, że ze względu na dokonywaną reformę administracji publicznej, uzasadnione wyjątkowo jest przyjęcie mechanicznie stosowanej zasady wygaszania stosunków pracy z mocy prawa przy założeniu jednak, że chodzi o redukcję zatrudnienia uzasadnioną rzeczywistą reorganizacją, uzasadniony, oparty na obiektywnych przesłankach wybór pracownika do zwolnienia z uwzględnieniem dotychczasowego przebiegu służby, posiadanych kwalifikacji, a także czy nie zachodzą przesłanki z art. 144 ustawy o KAS.

Zgodnie z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. Dyrektor Krajowej (...) S., dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości decydując się na złożenie propozycji zatrudnienia mieli kierować się posiadanymi kwalifikacjami, przebiegiem dotychczasowej pracy

lub służby, a także dotychczasowym miejscem zamieszkania. Konsekwencją zamieszczenia kryteriów, jakimi powinni kierować się dyrektorzy jednostek KAS przy składaniu propozycji zatrudnienia jest to, że ich działania nie mogły być arbitralne.

Zadaniem sądu w tej sprawie było zatem ustalenie, czy dyrektor izby administracji skarbowej zastosował wobec powódki przesłanki wymienione w cytowanym art. 165 ust. 7 ustawy.

Należy przy tym zaznaczyć, że to na pozwanym ciążył obowiązek wykazania, że doszło do reorganizacji urzędu (bo tylko taki był cel wejścia w życie ustawy o KAS), istnieje związek pomiędzy taką reorganizacją a wygaśnięciem stosunku zatrudnienia powódki, a także wykazania uzasadnionego wyboru powódki do wygaśnięcia służby spośród innych funkcjonariuszy w Wydziale Centrum Organu Wierzyciela w T. S. w S..

Ogólne założenie wdrażania ustawy przez Dyrektora I. A. S. w S. było prawidłowe: osoby, które w dotychczasowym przebiegu służby zajmowały się głównie zadaniami o charakterze administracyjnym i kontrolerskim – miały przejść do zatrudnienia pracowniczego. Z kolei funkcjonariusze o przebiegu służby o charakterze dochodzeniowym i operacyjnym – mieli pozostać w stosunku służby.

W przebiegu służby powódki dominowały zadania administracyjne. Jedynie przez krótki okres na początku służby pracowała bezpośrednio na granicy. Stąd propozycja „ucywilnienia” w jej przypadku mogła wydawać się uzasadniona.

Powódka podniosła jednak, że niektóre z osób o podobnym do niej przebiegu służby pozostały w statusie funkcjonariusza.

Niektóre z osób wymienionych przez powódkę miały istotne doświadczenie w służbie o charakterze operacyjnym lub dochodzeniowym. Inne pozostały w statusie funkcjonariusza z uwagi na ich udokumentowane właściwości (np. sportowe). Dotyczyło to E. P., J. S. (2), K. P., W. K., K. S., J. D., R. Bary i (...). W ich przypadku istniały więc obiektywne względy pozostawienia w służbie.

Natomiast analiza porównawcza historii służby innych z osób wymienionych przez powódkę wskazuje, że nie miały istotnego (albo nawet żadnego) doświadczenia w pracy operacyjnej lub dochodzeniowej, ani żadnych szczególnych właściwości, które uzasadniałyby pozostawienie ich w służbie funkcjonariusza. Dotyczy to A. K., M. L., J. N., A. R. i A. D.. W przypadku tych osób ogólne założenia reformy uzasadniałyby przeniesienie ich ze służby do zatrudnienia pracowniczego, tak jak powódki – z uwagi na ich dotychczas administracyjny charakter pracy. Mimo tego pozostały w służbie, a pozwany nie wykazał żadnych obiektywnych powodów takiej decyzji. W rezultacie taki dobór funkcjonariuszy do wygaśnięcia stosunku służby należy uznać za arbitralny i naruszający zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (art. 11<sup>2</sup> k.p.).

Skutkiem prawnym takiego ustalenia jest uznanie stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służby powódki za niezgodne z prawem i zasadami współżycia społecznego. Stosownie do art. 67 w związku z art. 56 k.p. w takim wypadku sąd pracy orzeka o przywróceniu do służby, bo takie roszczenie spośród wymienionych w art. 56 k.p. wybrała powódka.

Jednak jako główne żądanie wskazała ustalenie, że stosunek służby nadal obowiązuje. Powództwo o ustalenie przewidziane w art. 189 k.p.c. musi dla swojej skuteczności zawierać interes prawny, który polega na tym, że niepewności co do stanu prawnego nie da się skosmować bezpośrednimi narzędziami ochrony prawnej. Żądanie ustalenia nie jest alternatywnym sposobem ochrony przysługującej z mocy art. 67 k.p. w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy (por. wyrok SN z 20 marca 2008 r., II PK 211/07). Jako takie jest pozbawione interesu prawnego. Powódka realizuje swoje uprawnienia właśnie przy pomocy roszczenia o przywrócenie do służby. Zatem powództwo o ustalenie podlega oddaleniu.

Skoro sąd przywraca powódkę do służby na mocy art. 67 w związku z art. 56 k.p., to oddaleniu podlega żądanie ewentualne zasądzenia odszkodowania i wydania świadectwa służby.

Kolejnym roszczeniem było to dotyczące odszkodowania za utracony na czas do chwili przywrócenia do służby dodatkowy urlop funkcjonariusza. Jego podstawy prawnej należy poszukiwać w art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p. w związku z art. 5 k.p. Okazało się jednak niezasadne ze względu na istotę przywrócenia do pracy (służby).

Okres pozostawania bez pracy po nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem rozwiązaniu przez pracodawcę umowy o pracę (czy jak tutaj: stwierdzeniu wygaśnięcia) nie może być uważany za okres zatrudnienia, nawet jeżeli pracownik został przywrócony do pracy i zasądzono na jego rzecz wynagrodzenie za pracę. Okresy pozostawania bez pracy wliczane do okresu zatrudnienia nie są okresami zatrudnienia ani okresami uznawanymi za okresy zatrudnienia. Podlegają jedynie zaliczeniu do stażu pracy. Zatem na podstawie art. 51 § 2 KP pracownik nie nabywa prawa do świadczeń uzależnionych od pozostawania w stosunku pracy, w szczególności urlopu wypoczynkowego (wyrok SN z 3.2.2016 r., I PK 27/15, MoPr 2016, Nr 7, s. 370).

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu ma podstawę prawną w art. 98 § 1 oraz 102 k.p.c. Mimo częściowego oddalenia roszczeń powódki, sąd nie zasądzał kosztów procesu na rzecz strony pozwanej, ponieważ zasadnicze merytorycznie i najdalej idące roszczenie o przywrócenie do służby zostało uwzględnione. Poza tym za nieobciążaniem powódki kosztami procesu przemawia jej sytuacja osobista i finansowa, która była przyczyną zwolnienia z kosztów sądowych: powódka samotnie wychowuje dwójkę dzieci, otrzymując relatywnie niewysokie dochody.

## ZARZĄDZENIE

1. (...) M. Z.),

2. (...)

3. (...)

(...)