



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa B.G.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...]

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 9 maja 2023 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy

z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt V Pa 9/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w
Legnicy do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Legnicy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem
z dnia 10 grudnia 2020 r., IV P 113/19, przywrócił powoda B. G. do służby jako

funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy (pkt I), zasądził od strony pozwanej Izby Administracji Skarbowej w [...] na rzecz powoda 180,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt II) oraz orzekł, że koszty sądowe ponosi Skarb Państwa (pkt III).

Sąd pierwszej instancji ustalił, że od 23 września 1996 r. do 31 maja 2017 r. powód pełnił służbę jako funkcjonariusz celny w Urzędzie Celnym w L., w dziale finansowym. Z dniem 1 lipca 2000 r. powód został mianowany do służby stałej w tym Urzędzie na stanowisko kontrolera celnego i nadano mu stopień służbowy starszego rewidenta celnego. Anekssem do aktu mianowania z dniem 1 lutego 2001 r. awansowano powoda na stanowisko starszego kontrolera celnego w Urzędzie Celnym w L. Od 1 kwietnia 2001 r. powód pełnił służbę w wydziale ds. likwidacji i prowadził gospodarkę magazynową w magazynie depozytowo-likwidacyjnym w L. W związku z reorganizacją Służby Celnej w 2004 r. wyznaczono powodowi miejsce pełnienia służby w Izbie Celnej w W. Z dniem 1 października 2009 r. powód awansował na stopień młodszego dyspozytora celnego a z dniem 30 listopada 2009 r. został mianowany na stopień służbowy starszego rewidenta celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Z dniem 21 września 2010 r. powód został mianowany na stopień służbowy młodszego rachmistrza celnego i pełnił służbę na stanowisku specjalisty Służby Celnej. Odbił wiele kursów doskonalących. W dniu 21 września 2015 r. powód awansował na stopień służbowy rachmistrza celnego. W trakcie służby otrzymywał wysokie oceny okresowe oraz wielokrotnie był wyróżniany nagrodami pieniężnymi za rzetelne wywiązywanie się z obowiązków służbowych i pełną dyspozycyjność. W dniu przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy powód zajmował stanowisko specjalisty Służby Celnej i posiadał stopień służbowy rachmistrza celnego, zaś od dnia 1 czerwca 2017 r. - w wyniku "ucywilnienia" - został zatrudniony na stanowisku kontrolera skarbowego jako pracownik korpusu służby cywilnej.

W dniu 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.; dalej: ustawa o KAS). Z tym dniem utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej. Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową

(KAS), która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. W ramach KAS wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. W tym samym dniu weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej: p.w. KAS). Zgodnie z przepisami p.w. KAS, izba skarbową kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 2, ust. 4 p.w. KAS).

Przygotowując się do przekształceń wynikających z tych przepisów, podjęto działania zmierzające do ograniczenia liczby dotychczasowych funkcjonariuszy służby celnej. Pismem Dyrektora Izby Celnej w W. z dnia 23 lutego 2017 r. powód został poinformowany, że z dniem 1 marca 2017 r. będzie pełnił służbę na takim samym stanowisku i stopniu w urzędzie celno-skarbowym a miejscem wykonywania obowiązków służbowych będzie ul. [...] w L. W dniu 30 maja 2017 r. powód otrzymał pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] będące propozycją zatrudnienia od dnia 1 czerwca 2017 r. w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...] w Oddziale Celnym w L. w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w W., Delegatura w L. W przedłożonej powodowi propozycji zatrudnienia określono nowe warunki pracy, w tym umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku kontrolera skarbowego w Oddziale Celnym w L., za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym według mnożnika 2,230 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz z dodatkiem za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, ze wzrostem o 1% za każdy następny rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. W piśmie tym poinformowano powoda, że w terminie 14 dni od dnia otrzymania tej propozycji powinien złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego. W piśmie nie przedstawiono powodowi

żadnych kryteriów, jakie zastosowano, przedkładając mu propozycję pracy w miejsce służby.

Dnia 31 maja 2017 r. powód złożył Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [...] pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...] w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wyjaśnił, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od przedkładanej funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia oraz nie przewidują też obowiązku nadania formy decyzji dla propozycji pracy dla funkcjonariusza. W dniu 13 czerwca 2017 r. powód przyjął złożoną mu propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...]

Pismem z dnia 21 listopada 2017 r. powód ponownie zwrócił się do Naczelnika [...] Urzędu Celno-Skarbowego w W. z wnioskiem o przywrócenie go do służby w uzupełnieniu rezerwy kadrowej

W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71) 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 p.w. 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. W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono, że 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). Po uzyskaniu informacji o wydaniu powołanej uchwały, powód wniósł do Sądu Rejonowego w Legnicy pozew w niniejszej sprawie. Z dniem 21 września 2018 r. z uwagi na stwierdzoną orzeczeniem lekarskim utratę zdolności do wykonywania dotychczasowych obowiązków powód został przeniesiony do wykonywania obowiązków służbowych w Dziale Podatku Akcyzowego w Urzędzie Skarbowym w L.

Sąd Rejonowy stwierdził, że wykonanie art. 167 ust. 7 p.w. KAS zakładało, iż wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie powołanych tam kryteriów. Decyzją nr 1/17 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Wobec powoda nie dokonano takiej oceny. Jego sytuacji prawnej nie zdeterminowało zastosowanie art. 167 ust. 7 p.w. KAS, a jedynie treść pisma Szefa KAS. Dowodem na to jest postanowienie § 5 decyzji Dyrektora, w którym wskazano, że zespół, opracowując propozycję dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...], będzie się kierował wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

W ocenie Sądu Rejonowego, podstawą przywrócenia powoda do służby jest norma prawna wynikająca z art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis ten stanowi, że w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby 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. Uwzględniając roszczenie powoda, Sąd Rejonowy uznał, że brak jest przyczyn, dla których przywrócenie takie byłoby niemożliwe bądź niecelowe.

Wyrokiem z dnia 23 marca 2021 r., V Pa 9/21, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy oddalił apelację strony pozwanej (pkt I) oraz zasądził na rzecz powoda kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt II).

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Rejonowy prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy oraz dokonał właściwej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów i wydał niewadliwe orzeczenie co do istoty sprawy. Apelacja strony pozwanej nie dostarczyła wystarczających argumentów, które by to rozstrzygnięcie podważyły. Sąd odwoławczy w pełni podzielił zatem ustalenia faktyczne oraz rozważania prawne Sądu pierwszej instancji, przyjmując je za własne.

Sąd Okręgowy wywiódł, że propozycja zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby) jako powodująca albo wygaśnięcie stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w. KAS) albo - tak jak w sytuacji powoda - prowadząca do rozwiązania tego stosunku (art. 171 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) powinna - tak jak każde oświadczenie woli podmiotu zatrudniającego zmierzające do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego (także wtedy, gdy zmierza do jego przekształcenia - art. 42 k.p.) - zawierać przyczynę składanej propozycji, a jeśli dodatkowo związane jest to z reorganizacją - wyjaśnić precyzyjnie, jakimi kryteriami podmiot ten się kierował, nie zaliczając zatrudnionego do osób, którym proponuje się kontynuację stosunku służby. Jeśli podmiot zatrudniający kierował się - mającymi bardzo ogólny charakter - kryteriami ustawowymi wskazanymi w art. 165 ust. 7 p.w. KAS (choć, jak trafnie wskazał Sąd Rejonowy strona pozwana tego nie uczyniła, kierując się jedynie wytycznymi zawartymi w pismach szefa KAS), to miał obowiązek nie tylko formalnie je przywołać, ale już w samej propozycji zatrudnienia pracowniczego skonkretyzować je, odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza. Tego zabrakło w oświadczeniu woli strony pozwanej z dnia 30 maja 2017 r. Powinno się tak stać nie tylko po to, aby dotychczasowy funkcjonariusz mógł ocenić prawidłowość zastosowanych wobec niego kryteriów doprowadzających ostatecznie do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego służby, ale także po to, aby - w przypadku zakwestionowania przez funkcjonariusza decyzji podmiotu zatrudniającego w trybie sądowym (a pozbawienie takiego uprawnienia w ramach konstytucyjnego prawa do sądu nie jest możliwe) - mógł to uczynić sąd pracy.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że brak wskazania takich szczegółowych kryteriów propozycji zatrudnienia pracowniczego (skutkujących jednocześnie rozwiązaniem stosunku służby) narusza nie tylko przepisy Konstytucji (szczególnie jej art. 60), ale także zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (mającej zastosowanie także w stosunku służbowym) i nie może być konwalidowane przez ewentualne późniejsze przywoływanie (uszczegółowianie) i udowodnianie zastosowanych kryteriów na etapie postępowania sądowego. Już sama ta argumentacja jest wystarczająca do oddalenia apelacji.

Poza tym w pełni aktualne są argumenty Sądu Rejonowego dotyczące niewykazania przez stronę pozwaną stosowania wobec powoda kryteriów ustawowych z art. 165 ust. 7 ustawy p.w. KAS. Apelacja próbuje podważyć dokonaną przez Sąd pierwszej instancji ocenę dowodów, które doprowadziły ten Sąd do takich wniosków. W tym celu strona pozwana powołuje się między innymi na zeznania świadków. Wymowa apelacji w tym zakresie sprowadza się do zarzutu pominięcia przez Sąd Rejonowy istotnej okoliczności a mianowicie, że zadania związane z obsługą magazynu powinny być wykonywane przez pracowników cywilnych. Zdaniem Sądu Okręgowego taki argument nie ma oparcia w treści art. 165 ust. 7 p.w. KAS. W przepisie tym jest bowiem mowa o kryteriach dotyczących kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej pracy lub służby i miejscu zamieszkania. Zauważenia przy tym wymaga, że kryterium zadań przeznaczonych do wykonywania przez daną osobę (na co apelacja kładzie szczególny nacisk) to nie to samo, co ustawowe kryterium kwalifikacji. Poza tym w powołanym przepisie nie ma żadnego wymagania i zastrzeżenia co do podziału zadań w taki sposób, jak tego chce strona pozwana, to jest na zadania przypisane wyłącznie pracownikom i takie, których funkcjonariusze wykonywać nie mogą. Zaprezentowana argumentacja jest bezpodstawną również z tego względu, że Sąd Rejonowy wskazał osoby, które pozostawiono po reorganizacji w służbie i które obecnie wykonują zadania, jakie pozwana próbuje przypisać wyłącznie pracownikom cywilnym. Skarżąca nie wyjaśniła przekonująco dlaczego w jej ocenie następczy charakter zleconych zadań w magazynie uzasadniał powierzenie wymienionych obowiązków funkcjonariuszom, zamiast pracownikom cywilnym i dlaczego w takim razie powód, skoro miał wyższe kwalifikacje od pełniących obecnie te obowiązki, otrzymał propozycję zatrudnienia pracowniczego.

Podsumowując, w ocenie Sądu odwoławczego, Sąd Rejonowy zasadnie przywrócił powoda do służby (właściwie przyjął także i szeroko uzasadnił podstawę prawną tego przywrócenia) i nie naruszył przy tym przepisów prawa materialnego, jak również przepisów prawa procesowego, a zarzuty apelacji stanowią w całości jedynie polemikę z ustaleniami faktycznymi oraz ocenami prawnymi Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie: 1) art. 1 ust. 2 ustawy o KAS oraz art. 160 p.w. KAS, przez ich niezastosowanie, podczas gdy z

przepisów tych wynika, że została ukształtowana nowa struktura organizacyjna jaką jest Krajowa Administracja Skarbowa w miejsce dotychczas funkcjonującej struktury rozproszonej w trzech odrębnych pionach, co legitymowało pozwaną do określenia nowych warunków pracy i służby; 2) art. 1 ust. 3 ustawy o KAS oraz art. 159 pkt 3 p.w. KAS, przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że uchYLENIA ustawy o Służbie Celnej nie można utożsamiać z całkowitą likwidacją Służby Celnej; 3) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w związku z art. 60, art. 7, art. 2 oraz art. 84 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, iż normy prawne umożliwiające przekształcenie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunki pracy zawierające kryteria nieostre pozostają w kolizji z treścią art. 60 w związku z art. 7 i 2 Konstytucji RP, a zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy jest sprzeczne art. 84 Konstytucji RP w sytuacji, gdy powyższe przepisy p.w. KAS nie są sprzeczne z powołanymi przepisami Konstytucji a kryteria wskazane w art. 165 ust. 7 p.w. KAS są jednoznaczne; 4) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w związku z art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 84 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że niezapewnienie wprost w ustawie funkcjonariuszom, którzy przyjęli propozycję pracy możliwości sądowej weryfikacji tej propozycji narusza wskazane przepisy Konstytucji, podczas gdy przyjęcie przez funkcjonariusza propozycji pracy skutkuje tym, że w oparciu o art. 277 ustawy o KAS właściwym do rozpoznania sporu wynikającego z przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy będzie sąd powszechny-sąd pracy; tym samym art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w powyższym zakresie są zgodne z Konstytucją; 5) art. 165 ust. 7 p.w. KAS, przez jego błędną wykładnię zakładającą, że przed złożeniem danemu funkcjonariuszowi propozycji pracy/służby należy dokonać oceny i porównania kwalifikacji oraz przebiegu służby tego funkcjonariusza z kwalifikacjami i przebiegiem służby wszystkich innych funkcjonariuszy, podczas gdy przepis ten takiego obowiązku nie wprowadza, gdyż wymaga wyłącznie, aby przygotowana dla danego funkcjonariusza propozycja pracy/służby uwzględniała posiadane przez niego kwalifikacje, dotychczasowy przebieg służby i jego miejsce zamieszkania; 6) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, przez jego błędną wykładnię polegającą na

przyjęciu przez Sąd Okręgowy, że propozycja zatrudnienia pracowniczego zmierzająca do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego, także zmierzającego do jego przekształcenia, stanowi wypowiedzenie zmieniające w rozumieniu art. 42 k.p., a w związku z tym powinna przywoływać przyczynę składanej propozycji oraz wyjaśniać precyzyjnie, jakimi konkretnie kryteriami podmiot ten się kierował, nie zaliczając zatrudnionego powoda do osób, którym proponuje kontynuację stosunku służby, podczas gdy art. 165 ust. 7 p.w. KAS takiego obowiązku nie wprowadza, gdyż wymaga wyłącznie, aby przygotowana dla danego funkcjonariusza propozycja pracy/służby "uwzględniała posiadane przez niego kwalifikacje, dotychczasowy przebieg jego służby i jego miejsce zamieszkania", a nie je przywoływała, zaś przekształcenia stosunku prawnego, to jest stosunku służbowego w stosunek pracy nie można traktować jako wypowiedzenia zmieniającego; 7) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS w związku z art. 42 k.p., przez jego błędną wykładnię zakładającą, że podmiot zatrudniający miał obowiązek w propozycji zatrudnienia formalnie przywołać kryteria ustawowe wskazane w art. 165 ust. 7 p.w. KAS oraz skonkretyzować je, odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza; 8) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS w związku z art. 2, art. 7, art. 60 i art. 84 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że brak wskazania w propozycji zatrudnienia szczegółowych, w odniesieniu do konkretnej osoby, kryteriów propozycji zatrudnienia pracowniczego narusza przepisy Konstytucji, jak również zasadę równego traktowania w zatrudnieniu; 9) art. 42 k.p., przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w propozycji zatrudnienia pracowniczego składanego na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS należy formalnie przywołać kryteria ustawowe wskazane w art. 165 ust. 7 p.w. KAS oraz skonkretyzować je, odnosząc do sytuacji danego funkcjonariusza; 10) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o KAS, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że art. 165 ust. 7 p.w. KAS wśród kryteriów ustawowych nie zawiera kryterium zadań przeznaczonych do wykonywania przez daną osobę, w tym kryterium zadań zastrzeżonych dla funkcjonariuszy, a ponadto kryterium zadań nie stanowi ustawowego kryterium kwalifikacji, o którym mowa w art. 165 ust. 7 p.w. KAS; 11) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS w związku z art. 2 ust. 2 ustawy

o KAS, przez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów i przyjęcie, że art. 165 ust. 7 p.w. KAS wśród kryteriów ustawowych nie zawiera kryterium zadań przeznaczonych do wykonywania przez daną osobę, a ponadto kryterium zadań nie stanowi ustawowego kryterium kwalifikacji, o którym mowa w art. 165 ust. 7 p.w. KAS; 12) art. 184 ust. 1 ustawy o KAS, przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten może stanowić podstawę przywrócenia do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy otrzymali propozycję pracy, a następnie ją przyjęli, podczas gdy podstawę zastosowania tego przepisu stanowi uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby; konsekwencją błędnej wykładni było zastosowanie przez Sąd tego przepisu, podczas gdy oferta pracy złożona powodowi, nie stanowiła w żadnej mierze decyzji administracyjnej, a zatem nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby bądź jej uchylenia, co wyklucza zastosowanie tego przepisu; 13) art. 382 i art. 327¹ § 1 pkt 1 w związku z art. 391 § 1, art. 387 § 2¹ oraz art. 227 k.p.c., przez wydanie orzeczenia z pominięciem części materiału zebranego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji w postaci akt osobowych powoda, jego zeznań oraz zeznań świadków; 14) art. 382 i art. 327¹ § 1 pkt 1 w związku z art. 391 § 1, art. 387 § 2¹ oraz art. 227 k.p.c., przez pominięcie zgromadzonego przez Sąd pierwszej instancji materiału dowodowego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona pozwana wywiodła w szczególności, że Sąd drugiej instancji pominął, iż na mocy ustawy o KAS i p.w. KAS ukształtowana została nowa struktura organizacyjna jaką jest Krajowa Administracja Skarbowa a przeprowadzona reforma miała charakter reformy strukturalnej służb skarbowych i celnych. Ustawa o KAS powołała jednolitą organizację Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce dotychczas funkcjonującej struktury rozproszonej w trzech niezależnie funkcjonujących pionach (Służba Celna, administracja podatkowa, kontrola skarbową). Przyjęcie nowej formy organizacyjnej administracji skarbowej wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian organizacyjnych. Dotyczyło to również organizacji od podstaw Służby Celno-Skarbowej, będącej jednolitą i mundurową formacją, którą tworzą funkcjonariusze. Znosząc na podstawie art. 160 p.w. KAS organy kontroli skarbowej oraz organy celne, doprowadzono do zaprzestania funkcjonowania w dotychczasowym kształcie Służby Celnej oraz

kontroli skarbowej. Tym samym nie można zgodzić się z dokonaną przez Sąd Okręgowy wykładnią przepisów ustawy o KAS oraz p.w. KAS, że nie doszło do likwidacji Służby Celnej. Pozbawione podstaw prawnych jest twierdzenie Sądu, iż nowa formacja mundurowa w postaci Służby Celno-Skarbowej pozostaje w związku z poprzednią Służbą Celną, co ma potwierdzać brzmienie art. 165 ust. 7 w związku z art. 169 ust. 4 zdanie pierwsze p.w. KAS. Skarżąca podniosła, że złożenie dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji pracy oznaczało, iż pracodawca wyraził wolę, aby dana osoba pozostała w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej. Tym samym osoba taka nadal mogła pełnić służbę publiczną w myśl art. 60 Konstytucji RP, tyle że w innej formule zatrudnienia (jako członek korpusu służby cywilnej). W tym stanie rzeczy niezrozumiałe jest stanowisko Sądu Okręgowego jakoby złożenie dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji pracy naruszało zasadę równego dostępu do służby publicznej wynikającą z art. 60 Konstytucji RP oraz było niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Złożenie takiej propozycji nie powodowało bowiem, że jej adresat był z tej służby usuwany.

Według skarżącej nie można także zgodzić się z twierdzeniem Sądu Okręgowego, że niezapewnienie powodowi jako funkcjonariuszowi tracącemu swój status - w sytuacji, gdy chciał on kontynuować zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy - możliwości odwołania się, jest naruszeniem norm ujętych w art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem pozwanej przyjęcie propozycji (oferty) zatrudnienia było tożsame ze zgodą na warunki w niej określone, a tym samym propozycja taka nie powinna, co do zasady, rodzić sporu pomiędzy podmiotem składającym propozycję oraz podmiotem ją przyjmującym. Zdaniem skarżącej w wyniku błędnej wykładni art. 165 ust. 7 p.w. KAS Sąd Okręgowy uznał, że pozwana - składając powodowi propozycję pracy - naruszyła ten przepis. Sąd przyjął bowiem, że pozwana obowiązana była w oparciu o art. 165 ust. 7 p.w. KAS do oceny i porównania posiadanych przez powoda kwalifikacji i przebiegu jego służby (doświadczenia) z kwalifikacjami i przebiegiem służby pozostałych funkcjonariuszy Służby Celnej. Obowiązek, który Sąd nałożył na pozwaną nie wynika jednak ani z art. 165 ust. 7 p.w. KAS, ani z żadnego innego przepisu. Artykuł 165 ust. 7 p.w. KAS przewiduje, że propozycja powinna uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg służby wyłącznie tej osoby, której dotyczy, a nie innych osób. To oznacza, że

propozycja ta musi być adekwatna do umiejętności osoby, która ją otrzymuje. Przepis ten nie zawiera natomiast wzmianki co do porównywania kwalifikacji i przebiegu służby osoby otrzymującej propozycję, z kwalifikacjami i przebiegiem służby innych funkcjonariuszy. Oznacza to, że oceny złożonej powodowi propozycji pracy pod kątem zgodności z przepisami prawa, Sąd powinien dokonać wyłącznie w oparciu o posiadane kwalifikacje i przebieg jego służby, to jest czy złożona propozycja pracy była adekwatna do umiejętności powoda. Sąd niewłaściwie zastosował zatem art. 42 k.p. i przeniósł mechanicznie jego zastosowanie na propozycję zatrudnienia pracowniczego składanego na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS., bez dostrzeżenia odrębności między uregulowaniami z art. 42 k.p. a przekształceniem stosunku służbowego w stosunek pracy dokonywanego w ramach reformy KAS.

Mając powyższe na uwadze skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi w innym składzie przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego; a w przypadku stwierdzenia podstaw - o uchylenie również wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy w części przywracającej powoda do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy (pkt I sentencji wyroku) oraz orzekającej o kosztach zastępstwa procesowego (pkt II sentencji wyroku) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi w zmienionym składzie przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Występujące w sprawie zagadnienia prawne wymagają odpowiedzi na pytanie, czy i jakie roszczenia przysługują funkcjonariuszowi Służby Celnej, który wskutek ukształtowania nowej struktury organizacyjnej (powołania Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli podatkowej) utracił swój status funkcjonariusza, a - akceptując jednocześnie propozycję pozwanej - podjął (kontynuował) pracę na podstawie stosunku pracy?

Analogiczny problem był już rozstrzygany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela wykładnię Sądu Najwyższego

wyrażoną w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (dotychczas niepublikowany), którego zasadnicze motywy przedstawiają się następująco.

W pierwszej kolejności doniosłe znaczenie ma ocena dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym (sądem pracy). Orzekające w sprawie Sądy trafnie przyjęły jej dopuszczalność, gdyż w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71; Gdańskie Studia Prawnicze 2020 nr 2, s. 201, z glosą P. Ostojskiego; PiP 2021 nr 4, s. 149, z glosą E. Mazurczak-Jasińskiej) wykluczono obowiązek właściwego organu do wydania decyzji o zakończeniu stosunku służbowego, a tym samym zamknięta została możliwość wykorzystania drogi sądowoadministracyjnej. Niezależnie od trafności poglądu przyjętego w tej uchwale NSA (w doktrynie przykładowo krytycznie E. Mazurczak-Jasińska: Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych w przypadku reorganizacji jednostek ich zatrudniających - wybrane zagadnienia, Przegląd Prawa i Administracji 2020 Tom 120, s. 619; zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767), nie można w drodze zabiegów semantycznych pozostawić funkcjonariuszy (tu Służby Celnej) bez jakiegokolwiek uprawnienia służącego weryfikacji mechanizmu wprowadzonego przez ustawodawcę, a zmierzającego do "konwersji stosunku służbowego w stosunek pracy". Stąd słusznie Sądy orzekające w sprawie uznały prawo powoda do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju prawo uznaje się za jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja zważająca w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK 1995 nr 1, poz. 16; z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996 nr 2, poz. 9). Zachowanie właściwego dostępu do sądu utrwala pożądaną wzorzec gwarancyjny, zapobiegając jednocześnie dewaluacji prawa, przez pozostawienie określonego rozstrzygnięcia poza zakresem kontroli sądowej lub gwarantującego tylko formalne (pozorne) postępowanie sądowe.

Według przywołanego wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, konsekwencją rozpoznania sprawy przez sąd powszechny jest zakres jego

uprawnień. Sąd pracy rozpoznaje sprawę merytorycznie i nie ogranicza się tylko do kontroli formalnej czynności organu, mocą których dokonano "ucywilnienia" stosunku służbowego funkcjonariusza. Zatem sąd powszechny orzeka co do istoty sporu, a brak praktyki orzeczniczej na tym polu oraz brak wypracowanych standardów ochrony, obligował orzekające w sprawie Sądy do poszukiwania (wypracowania) odpowiedniego wzorca.

Z tego obowiązku Sądy pracy (w sprawie III PSKP 19/22 oraz w rozpoznawanej sprawie) wywiązały się należycie. Można jedynie wspomnieć, że na tle omawianej reformy wypowiadał się już wielokrotnie Sąd Najwyższy, przy czym były to wypowiedzi na tle wygaszania stosunków pracy. Już w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 (OSNP 2019 nr 7, poz. 80; OSP 2021 nr 3, poz. 20, z glosą S. Driczńskiego) przesądzono, że art. 67 zdanie drugie k.p. ma zastosowanie, gdy wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w. KAS prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji lub zasady równego traktowania. Z kolei w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18 (OSNP 2020 nr 8, poz. 79), Sąd Najwyższy przyjął, że pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624), przysługuje odszkodowanie, jeżeli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 w związku z art. 56 § 1 k.p.). W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy bardzo wyraźnie zwrócił uwagę na "niezborność konstrukcyjną wygaśnięcia umowy o pracę" przyjętego w przepisach wprowadzających ustawę o KOWR (zawierających unormowania analogiczne do p.w. KAS). Owa "niezborność" jest konsekwencją bezmyślnego - z punktu widzenia utrwalonych instytucji prawa pracy - wykorzystywania znanych konstrukcji prawa pracy do realizacji zamierzeń ustawodawcy, mimo że konstrukcje te służą zupełnie innym celom (por. także uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19, LEX nr 3060574). W tych sprawach chodziło o to, że stosunek pracy wygasł w przypadku podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy pracownikowi, chociaż istota tej instytucji sprowadzała się do zdarzeń niezależnych od woli stron stosunku pracy. Konsekwencją tego rozwiązania

była konieczność weryfikowania, czy "przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna". Kontrowersje dotyczące tak zwanego pozornego wygaszenia stosunków pracy, następującego na podstawie regulacji ustawowych były również podejmowane w literaturze (zob. ostatnio M.J. Zieliński: Ustawowe wygaszanie stosunku służby [w:] Między ideowością a pragmatyzmem - tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, red. nauk. K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, Warszawa 2022, s. 786-802).

W wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, rzecz dotyczyła oceny, czy funkcjonariusz przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby. Przy czym ocena ta musiała uwzględnić, że funkcjonariusz miał niewątpliwie wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (wskutek przyjęcia proponowanych warunków pracy i płacy). Nie miał zaś wpływu na dalsze trwanie stosunku służbowego. Stosunek ten bowiem albo wygasał, gdy odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego albo "nie istniał dalej", gdy funkcjonariusz przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia. Mechanizm ten, oparty na selektywnej formule, pozostaje w opozycji do ugruntowanego poglądu, zgodnie z którym stosunek służbowy funkcjonariusza cechuje określona ochrona prawna przejawiająca się w dalej idących gwarancjach trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy. Stąd zagadnienie jest doniosłe nie tylko z teoretycznego, ale przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia. Dotyczy ono bowiem pracowników służby publicznej, których trwałość stosunku służby jest jedną z istotnych gwarancji realizacji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która zawarta jest w preambule Konstytucji RP (zob. M.J. Zieliński: j.w., s. 788).

Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, wyjaśnił, że wspomniana ochrona przejawia się w tym, iż zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniania z niej, należą do kategorii decyzji administracyjnych. W przypadku jej wydania funkcjonariusz może złożyć odwołanie do Szefa KAS. W przypadku, gdy decyzję o zwolnieniu ze służby wydaje Szef KAS, funkcjonariusz może w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na

decyzję wydaną w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Dodatkowo w sprawach dotyczących fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby sądy administracyjne badają, czy decyzja o rozwiązaniu stosunku służbowego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 111/15, LEX nr 2100505).

Jak motywował Sąd Najwyższy w sprawie III PSKP 19/22, rzeczywiście ustawa o KAS (ani p.w. KAS) nie przewidywała wprost roszczenia o przywrócenie do służby, chociaż takim terminem posługuje się art. 185 i 186 ustawy o KAS. Te przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znalazł się powód (powódka w sprawie III PSKP 19/22, który to wyrok jest relacjonowany), niemniej stanowią punkt wyjścia do stwierdzenia, że reaktywacja stosunku służbowego jest możliwa w ściśle określonych przypadkach. O ile katalog zdarzeń wymienionych w art. 185 i 186 ustawy o KAS jest zamknięty, o tyle nie oznacza to, że w innych wypadkach takiego roszczenia nie można wyinterpretować z analizy całokształtu norm, w tym także prokonstytucyjnej wykładni prawa, zwłaszcza gdy sąd stwierdzi kardynalne wady w ustawowej procedurze prowadzącej *de facto* do zakończenia stosunku służbowego i powstania w jego miejsce stosunku pracy. Takie stanowisko prezentuje również Sąd Najwyższy, w szczególności w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, twierdząc, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia w myśl p.w. 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 (na przykład odnowienie 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 (zob.

uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, OSNP 2020 nr 7, poz. 63). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132-141, z omówieniem M. Szpyrki; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 2, s. 150-166, z glosą A. Kisielewicz) podkreślono, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i uznaniu, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego (służby) przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. W konsekwencji zakończenie stosunku służbowego otwiera drogę do uznania żądania funkcjonariusza o przywrócenie do służby.

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, zauważone zostało, że w wyniku tej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawy prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień traci swój status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następuje z mocy prawa. W rzeczywistości jest uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...]). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową klóci się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji RP obowiązują bowiem nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016). Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 p.w. KAS, wskazując jednoznacznie, że wówczas uwzględnia się: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania funkcjonariusza. W ten sposób rysuje się pełna norma, która z jednej strony pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek. Przeto decydujące pozostają kryteria podmiotowe (przebieg służby i kwalifikacje), a nie kryterium przedmiotowe (zadania przechodzą do jednostki, w

której organy administracji skarbowej przewidziały tylko pracownicze zatrudnienie). Z tego względu Sąd Najwyższy w motywach rozstrzygnięcia sprawie III PSKP 19/22, uznał, że można zgodzić się, iż jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego mogło być uznane za racjonalne i podyktowane względami wyłącznie opisanymi w art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Oceny tej nie modyfikuje limit etatów w służbie, skoro nadal możliwe jest postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej (art. 153 ustawy o KAS), co oznacza, że z jednej strony przenosi się do pionu pracowniczego doświadczanego funkcjonariusza, by w perspektywie uruchomić nabór do służby przygotowawczej.

Poszukując podobieństw (reguła *a simili*), Sąd Najwyższy wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III PSKP 19/22, przyjął, że sytuacja w analizowanym wypadku przypomina obowiązki pracodawcy związane ze zwolnieniami grupowymi, to znaczy jest więcej pracowników niż miejsc pracy i wówczas pracodawca ma obowiązek przyjąć kryteria, według których dokona doboru pracowników do zwolnień z pracy. Pozwana powinna pozostawić w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania pionu z zakresu kompetencji funkcjonariuszy.

Ze stanowiska pozwanej nie wynika, by aspekty związane z dotychczasowym przebiegiem służby powoda (w trakcie, której otrzymywał wysokie oceny okresowe, wielokrotnie był wyróżniany nagrodami pieniężnymi za rzetelne wywiązywanie się z obowiązków służbowych i pełną dyspozycyjność) oraz z jego kompetencjami, na które niewątpliwie wpływ miały licznie odbyte przez niego szkolenia, były analizowane podczas składania pisemnych propozycji zatrudnienia (służby). Wymienione w art. 165 ust. 7 p.w. KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonał selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominięcie tych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę. Wyeksponowanie tego rodzaju zaniechań nie jest równoznaczne z zanegowaniem celowości zmian, czy też zasadności

przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, lecz dokonaniem wykładni norm prawnych, trafnie identyfikując konflikt i słusznie zmierzając do wypracowania (ustalenia) standardu konstytucyjnego. Dzięki temu możliwa była interpretacja przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna). Taki zabieg jest możliwy i prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostanie norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze przedmiotowej rozwiązanie określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57-63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111). Innymi słowy, o ile kontrola prawidłowości samej procedury zmieniającej kwalifikuje się do uznania za sprawę o charakterze publicznoprawnym i tym samym predestynuje do koncepcji właściwości sądów administracyjnych, o tyle przesądzenie przez ten pion braku możliwości skorzystania z drogi sądowej uzasadnia nie tylko samą właściwość sądu powszechnego (sądu pracy), lecz także pozwala, by na gruncie art. 184 ust. 1 ustawy o KAS zaakceptować - w miejsce zwrotu "uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby" - roszczenia związane z reaktywacją wadliwie przerwane go stosunku służbowego.

W końcu w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, Sąd Najwyższy stwierdził, że należy dostrzec, iż omawiane przepisy (p.w. KAS i ustawy o KAS) były redagowane pod kątem ewentualnej kontroli administracyjnej. Przemawia za tym siatka pojęć ujęta w art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Jednak ten tryb wskutek powołanej uchwały NSA (I OPS 1/19) został ostatecznie wykluczony. W takim razie tych samych roszczeń (uchylenie decyzji, stwierdzenie nieważności) nie można przenosić wprost na orzeczenia sądu powszechnego (pracy), który działa według innego *modus operandi*. Sąd powszechny nie jest sądem odwoławczym od rozstrzygnięć organu administracji, lecz działa następczo, to znaczy wskutek przekształcenia węzła prawnego (*de facto* wcześniej ustania a następnie nawiązania nowego stosunku prawnego) reaguje stosownie do żądania zgłoszonego przez uprawniony podmiot. Powracając do wątku związanego z oświadczeniem woli, Sąd Najwyższy podkreślił,

że o ile nieprzyjęcie takiej oferty w postaci nowych warunków pracy i płacy na "ucywilnionym" stanowisku jest swobodnym wyborem pracownika, o tyle w kontekście służby, ta sama oferta odnosi taki skutek, że niepodpisanie jej prowadzi do zwolnienia ze służby. Złożenie oferty nie jest przede wszystkim uznawana - co istotne - za decyzję administracyjną, od której można byłoby się odwołać, jak również nie ma wskazanych przesłanek stanowiących podstawę wyboru konkretnego funkcjonariusza do zakończenia stosunku służby. W takim razie do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, w myśl art. 171 ust. 1 p.w. KAS, wystarczające jest pisemne złożenie propozycji dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą następnie funkcjonariusz przyjmuje albo odmawia (art. 170 ust. 2 p.w. KAS). Jednakże przyjęcie takiej propozycji nie tamuje drogi do uruchomienia postępowania sprawdzającego. Brak propozycji kontynuowania stosunku służby, przy jednoczesnym ukryciu motywów nieprzedstawienia propozycji jest w odniesieniu do funkcjonariuszy zaprzeczeniem jednomyślnego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o szczególnej trwałości stosunku służbowego, której wyrazem jest dopuszczalność zwolnienia ze służby wyłącznie po zaistnieniu konkretnych ustawowych przesłanek i wykazaniu ich spełnienia w procedurze zapewniającej funkcjonariuszowi obronę i prawo do odwołania się oraz zaskarżenia do sądu administracyjnego ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby (zob. T. Kuczyński [w:] Stosunek służbowy, System Prawa Administracyjnego, Tom 11, pod. red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 11).

Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie III PSKP 19/22, uznał, że mechanizm wynikający z art. 171 ust. 1 p.w. KAS zbliżony jest do znanej prawu pracy instytucji wypowiedzenia zmieniającego, tyle że na gruncie Kodeksu pracy nie jest dopuszczalna zmiana podstawy zatrudnienia, gdyż art. 42 § 2 k.p. nie obejmuje takiej konwersji. W judykaturze podkreśla się, że nie można za pośrednictwem wypowiedzenia zmieniającego dokonać zmiany warunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 5; z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPiUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można

też dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego "zmiany" umowy bezterminowej na umowę terminową (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPIUS 1994 nr 11, poz. 169).

Trudno także pominąć, że przedstawienie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej oferty, na treść której powód nie miał wpływu, było z jednej strony czynnością kończącą administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza i - z drugiej - rozpoczynającą stosunek pracowniczy. Żadne z powyższych przekształceń - zgodnie z przepisami reformującymi KAS - nie poddawało się negocjacjom ani możliwości zaskarżenia. Przyjęcie propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i na warunkach proponowanych w ofercie było jedyną możliwością chroniącą przed utratą zarobkowania. Stąd wniosek, że proces ten nie mógł przebiegać według swobodnego uznania podmiotu składającego propozycję. Postawienie funkcjonariusza w sytuacji przymusu ekonomicznego (odmowa przyjęcia propozycji wiązała się z utratą pracy) nie tylko pozwala zaakceptować rozwiązanie, w którym przyjmie on propozycję i jednocześnie - na wzór wypowiedzenia zmieniającego - zainicjuje postępowanie sądowe zmierzające do oceny, czy działania organu administracji skarbowej były zgodne z prawem (tu realizowały ustawowe kryteria doboru do służby), czy też nie. Dopiero tak ułożona procedura pozwala dostrzec wzajemne interferencje między prawem do kształtowania podstaw zatrudnienia, a prawem jednostki do poddania tej procedury ocenie sądowej z tej racji, że chodzi o prawo kardynalne, jakim pozostaje prawo dostępu do sądu na tle nowego modelu ukształtowania służb celno-skarbowych. Niewątpliwie ideą tego nowego modelu było doprowadzenie do ustania stosunków służbowych, a pierwszym krokiem do tego było zachowanie się przełożonego (złożenie pisemnej propozycji). Tego rodzaju rozwiązanie jako ukierunkowane na przeniesienie szeregu osób z grona funkcjonariuszy w strefę prawa pracy, nie mogło być pozostawione (i nie jest) tylko w dyspozycji organów administracji skarbowej, bo wówczas ich działania nie podlegałyby kontroli w tak istotnej kwestii, jak ustanie jednego stosunku prawnego i powstanie nowego. Przecież Państwo co do zasady powinno wywiązywać się z przyjętych na siebie obowiązków (przyjęcie funkcjonariusza do służby), zaś potencjalne reformy prowadzące do utraty tego statusu muszą być transparentne i

podejmowane z zachowaniem określonych procedur, które ustawodawca sam przewidział. Wszelkie wątpliwości na tym polu nie mogą być rozwiązywane bezrefleksyjnie. Stąd za słuszne należy uznać wszelkie czynności Sądów obu instancji, które podjęły wysiłki na rzecz poszukiwania innej metody wykładni spornych przepisów. Dlatego uprawnione - i niezbędne - staje się przełamanie językowej wykładni prawa, co znaczy, że nawet, gdy jej rezultaty są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa, dopuszczalne staje się wykorzystanie innych metod wykładni prawa (por. L. Morawski: Zasady Wykładni Prawa, Toruń 2010; E. Łętowska, K. Pawłowski: Sukces formalizmu - łatwy czy drogi? Europejski Przegląd Sądowy 2011 nr 8, s. 52-53).

Marginalnie w sprawie III PSKP 19/22, Sąd Najwyższy też przypomniał, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy miało już miejsce wcześniej w Służbie Celnej. I tak ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej przewidywała przekształcenie się dotychczasowego stosunku służbowego w umowny stosunek pracy, w razie przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji przeniesienia do służby cywilnej (art. 98 ust. 1 i 7), przy czym stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia złożonej propozycji nie ulegał zmianie (art. 98 ust. 9 tej ustawy). Podobny mechanizm przewiduje także ustawa o KAS (art. 174), w tym także przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej. W obrębie pracowniczych regulacji (utrata statusu nauczyciela i jego przekształcenie w stosunek pracownika samorządowego przewidywał również art. 237 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 447).

Sąd Najwyższy w sprawie III PSKP 19/22, stwierdził jednak, że przedstawionej wykładni nie można przyjąć w sposób jednoznaczny i uchylić sprawy do ponownego rozpoznania, ani też zmienić wyroku, czy oddalić apelacji. Ponowna ocena rozpoznawanego stanu faktycznego i decyzja o ewentualnym uwzględnieniu powództwa pozostawiona musi zostać sądowi drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy, czego przyczyną jest niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej. W orzecnictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się bowiem, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących spraw o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych stroną pozwaną jest (powinien być) Skarb Państwa. Są to przykładowo sprawy

żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Służby Więziennej, czy funkcjonariuszy Straży Granicznej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227; funkcjonariuszy celnych; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10, OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy. W tym zakresie utrwalony jest w judykaturze pogląd, że takie sprawy - jako przekazane z mocy przepisów szczególnych - są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.), gdyż nie jest pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2014 r., III BP 2/14, LEX nr 1616906 oraz M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, *Polski Proces Cywilny* 2016 nr 3, s. 373; T. Kuczyński: Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku służbowym, *PiZS* 2017 nr 10, s. 2; M. Dziurda: Szczególna zdolność sądowa, Warszawa 2019; M. Grześków: Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020). W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08 (OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33) Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawy dotyczące odpowiedzialności majątkowej żołnierzy są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 1 k.p.c. w związku z art. 18 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, Dz.U. Nr 89, poz. 967 ze zm.). Zdolność sądowa w tych sprawach przysługuje jednak Skarbowi Państwa, a nie jednostce wojskowej, z której działalnością wiąże się roszczenie przeciwko żołnierzowi (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.). Tym samym taka sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c. W aspekcie materialnoprawnym w takich sprawach legitymowany biernie jest Skarb Państwa (a nie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełni służbę, gdyż nie ma ona przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.), a w aspekcie procesowym zdolność sądową i procesową ma Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej

(art. 67 § 2 k.p.c.). Wobec tego obowiązują w takich sprawach zasady reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP, w tym wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 4 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2180; por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356; z dnia 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37).

Z powyższego wynika konieczność sprostowania niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej. Możliwe jest bowiem (także w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotu procesu). W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można w takim przypadku sprostować niewłaściwe oznaczenie strony, bez konieczności podmiotowego przekształcenia powództwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z dnia 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z dnia 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z dnia 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z dnia 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z dnia 14 września 2016 r., III CSK 309/15, LEX nr 2186573; por. w literaturze: T. Ereciński (red.), P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V, Warszawa 2016 - art. 350; M. Szymanowski: Granice sprostowania orzeczenia w postępowaniu cywilnym, skutki ich przekroczenia, próba nowego spojrzenia, Radca Prawny. Zeszyty naukowe 2018 nr 1, s. 79).

Oprócz odwołania się do podzielanych poglądów przedstawionych w wyroku III PSKP 19/22, należy odwołać się również do rozstrzygnięcia w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 nr 4, poz. 32; z glosą J. Jankowiaka), w uzasadnieniu którego przedstawiono wykładnię (koncepcję) przyjmującą, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie

art. 171 ust. 1 p.w. KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy ich podjęcia. Wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje bowiem dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utrata munduru" (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio - patrz: S. Płazek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ćwiertniaka, s. 387-398; por. też: S. Płazek: Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, *PiZS* 2019 nr 2, s. 22; B. Bury: Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 2020 nr 3, s. 195; E. Ura: Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji celno-skarbowej po reformie, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 2021 nr 4, s. 243).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ orzekł jak w sentencji.

(I.T.)

(MS)