



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 grudnia 2020 r.

**Sąd Rejonowy w Legnicy Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**  
**w składzie:**

**Przewodniczący:** sędzia Halina Michalkiewicz-Zawada

**Ławnicy:** Helena Wrońska, Helena Łomińska

**Protokolant:** st. sekr. sądowy Justyna Wośtak

po rozpoznaniu w **dniu** 10 grudnia 2020 r. w Legnicy

sprawy **z powództwa**

**przeciwko** Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu

**o** ustalenie

- I. przywraca powoda do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- II. zasądza od strony pozwanej Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu na rzecz powoda kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- III. orzeka, że koszty sądowe ponosi Skarb Państwa.

Helena Wrońska

Halina Michalkiewicz-Zawada

Helena Łomińska

## **UZASADNIENIE**

Powód w pozwie skierowanym przeciwko Izbie Administracji Skarbowej, po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa, wniósł o przywrócenie do służby jako funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy. Ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia żądania wniósł o zasądzenie na jego rzecz odprawy pieniężnej, wydania świadectwa służby oraz zaświadczenia potwierdzającego wykonywanie zadań policyjnych przez 5 lat. Dodatkowo wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu wskazał, że w związku z reformą Krajowej Administracji Skarbowej jego stosunek służby został zastąpiony stosunkiem pracy mimo, iż pracę w Służbach Celnych rozpoczął 23.09.1996 r. Od 01.04.2001 r. stale pracował w Magazynie Depozytowym i Likwidacyjnym w Legnicy. W wyniku reorganizacji Służby Celnej i powstania KAS magazyn depozytowy i likwidacyjny zgodnie ze strukturą organizacyjną wszedł w skład Oddziału Celnego, gdzie wszyscy zatrudnieni mieli otrzymać propozycje służby a nie pracy. Podniósł, iż aktualnie na jego miejscu również zatrudnieni są funkcjonariusze. Zarzucił, że taki sam magazyn w Wałbrzychu też otrzymał status mundurowego i pracują tam funkcjonariusze ze znacznie mniejszym doświadczeniem od powoda.

W ocenie powoda, jego „ucywilnienie” zostało dokonane z naruszeniem przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a także przepisów wprowadzających tę ustawę. Nie wzięto pod uwagę kryteriów ustawowych, takich jak przebieg służby, posiadane kwalifikacje, czy też miejsce zamieszkania, zaś w wyznaczeniu funkcjonariuszy do zatrudnienia w korpusie służby cywilnej, kierowano się wytycznymi wynikającymi z pism Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Tym samym zarzucił, że zastosowany wobec niego mechanizm zwolnienia ze służby na podstawie niedających się zweryfikować kryteriów pozostaje w sprzeczności także z przepisami Konstytucji RP (art. 2, 7 i 60). Powód podał, że pomimo formalnie wyrażonej zgody na zatrudnienie, zaznaczył przy swoich oświadczeniach, że podejmie wszelkie niezbędne kroki prawne, aby przywrócić status funkcjonariusza. Nadmienił, że wyraził formalnie taką zgodę, aby nadal pozostać w zatrudnieniu. Wyraźnie zaznaczył jednakże, że nie wyraża zgody na tzw. „ucywilnienie” i żąda przywrócenia stanu poprzedniego.

W swoim pozwie powód wniósł także o przywrócenie terminu do złożenia odwołania. Zaznaczył, że dopiero uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., w sprawie o sygn. akt nr I OPS 1/19, wskazała w uzasadnieniu, że powód może domagać się zaspokojenia swoich roszczeń przed sądem pracy, co też niezwłocznie uczynił.

W obszernej odpowiedzi na pozew strona pozwana – Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu - wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Podniosła, że postępowanie dotyczące przeniesienia powoda do pracy w ramach stosunku zatrudnienia zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz przepisami wprowadzającymi tę ustawę. Strona pozwana wskazała, że w sytuacji powoda zostały wzięte pod uwagę przesłanki ustawowe i brak jest podstaw do uwzględnienia powództwa. W toku postępowania strona pozwana kwestionowała także dopuszczalność drogi sądowej i wносиła o odrzucenie powództwa z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Kwestionowała także pierwotne oznaczenie przez powoda strony pozwanej jako Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

**W toku postępowania powód sprecyzował, że pozywa Izbę Administracji Skarbowej, co strona pozwana zaakceptowała.**

Na pierwszej rozprawie strona pozwana cofnęła wniosek o odrzucenie pozwu.

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

Powód posiada wykształcenie średnie ekonomiczne. Powód jest zatrudniony w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu, aktualnie na stanowisku kontroler skarbowy na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto X zł.

#### **Dowód:**

*-akta osobowe,*

*-zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 59.*

Od dnia 23 września 1996 r. do 31 maja 2017 r. powód pełnił służbę jako funkcjonariusz celny. Powód pełnił służbę w Urzędzie Celnym w Legnicy, w dziale finansowym. Z dniem 1 lipca 2000 r. powód został mianowany do służby stałej w UC w Legnicy na stanowisko kontrolera celnego i nadano mu stopień służbowy starszego rewidenta celnego. Aneksiem do aktu mianowania z dniem 1 lutego 2001 r. awansowano powoda na stanowisko starszego kontrolera celnego w UC w Legnicy. Od 01.04.2001 r. powód pełnił służbę w wydziale ds. likwidacji i prowadził gospodarkę magazynową w magazynie depozytowo-likwidacyjnym w Legnicy. W związku z reorganizacją Służby Celnej w roku 2004 wyznaczono miejsce pełnienia służby przez powoda w Izbie Celnej we Wrocławiu. Z dniem 01.10.2009 r. powód awansował na stopień młodszego dyspozytora celnego a z dniem 30.11.2009 r. został mianowany na stopień służbowy starszego rewidenta celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Z dniem 21.09.2010 r. powód został mianowany na stopień służbowy

młodszeo rachmistrza celnego i pełnił służbę na stanowisku specjalisty SC. Odbył wiele kursów doskonalących.

W dniu 21.09.2015 r. powód awansował na stopień służbowy rachmistrza celnego.

W trakcie służby powód otrzymywał wysokie oceny okresowe, wielokrotnie był wyróżniany nagrodami pieniężnymi za rzetelne wywiązywanie się z obowiązków służbowych i pełną dyspozycyjność.

W dniu przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy powód nadal zajmował stanowisko specjalisty Służby Celnej i posiadał stopień służbowy rachmistrza celnego, zaś od dnia 1 czerwca 2017 r. – w wyniku „ucywlnienia” - został zatrudniony na stanowisku kontrolera skarbowego jako pracownik korpusu służby cywilnej

**Dowód:**

– *akta osobowe* .

W dniu 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej zwana: "ustawą o KAS"). Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. 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, zwaną dalej „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 (dalej zwana "p.w. KAS"). Zgodnie z przepisami ustawy 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).

Przygotowując się do przekształceń wynikających z ww. przepisów podjęto działania zmierzające do ograniczenia liczby dotychczasowych funkcjonariuszy służby celnej.

Ówczesny Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów i jednocześnie Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz Szef Służby Celnej Marian Banaś skierował do Dyrektorów Izb Skarbowych, Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach oraz Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowej Informacji Skarbowej w dniach 27 stycznia, 24 lutego i 31 marca 2017 r.

pisma, w których określił m.in. organizacyjne zasady realizacji dotychczasowych zadań poszczególnych służb w ramach jednolitej administracji skarbowej.

W piśmie z 27 stycznia 2017 r. wskazano m.in. nieprzekraczalne, niższe niż dotychczas, limity etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także określono zasady postępowania z osobami realizującymi zadania w zakresie m.in. podatku od gier. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że „... w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji polecam, aby wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnym, Urzędach Celnym oraz Oddziałach Celnym zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W efekcie musi zostać zapewniona dotychczasowa etatyzacja w zakresie wspomnianych zadań (włączając w to istniejące w tych obszarach wakaty).”

W piśmie z 24 lutego 2017 r. podkreślił, że „limity funkcjonariuszy przyznane poszczególnym Izbom Administracji Skarbowej, powinny być wykorzystane do złożenia propozycji służby osobom, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Niedopuszczalnym jest składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu wsparcia lub orzecznictwa.” Wskazał także na możliwość utworzenia rezerwy kadrowej składającej się z funkcjonariuszy, do działań w stanach nadzwyczajnych.

W kolejnym piśmie z 31 marca 2017 r. Szef KAS podkreślił, że „...bez zmian pozostaje także polecenie, że osoby dotychczas realizujące zadania z obszaru podatku akcyzowego w nowej strukturze Krajowej Administracji Skarbowej winny być w całości alokowane do wykonywania tych zadań w strukturach urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych.”

#### **Dowód:**

- *pismo Szefa KAS z 27.01.2017 r., k. 26-28 ;*
- *pismo Szefa KAS z 24.02.2017 r., k. 29-30;*
- *pismo Szefa KAS z 31.03.2017 r., k. 24-25.*

Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. W § 5 Decyzji wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby będzie kierował się wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

W skład zespołu weszli m.in. Barbara B. - Przewodnicząca Komisji, a także Aleksandra N. – Zastępca Naczelnika UCS. Prace zespołu odbywały się w okresie pomiędzy 6 marca a 6 kwietnia 2017 r. Zespół opracował raport z prac zespołu doradczego wraz z załącznikami w postaci listy do IAS, listy do UCS, listy akcyzy i egzekucji oraz tzw. listy 104 do US. Zespół nie dokonywał analizy akt osobowych powoda. Status funkcjonariusza proponowano osobom, których referaty miały realizować zadania przeznaczone w nowych komórkach „mundurowych”. Status ten proponowano różnym osobom, w tym np. M. K., które wcześniej zajmowały się kancelarią, czy też pocztą przychodzącą.

Związki zawodowe Izby Administracji Skarbowej wniosły uwagi i sprzeciwiły się procesowi tzw. „ucywilnienia” funkcjonariuszy. Podniosły, że wytyczne Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczają pozaustawowe przesłanki przedkładania funkcjonariuszom propozycji pracy/służby.

**Dowód:**

- *decyzja nr 1/2017 z 2.03.2017 r., k. 20;*
- *raport zespołu doradczego, k. 21-23;*
- *stanowisko związków zawodowych w sprawie zakończenia prac zespołu doradczego z 6.04.2017 r., k. 19-19 v.;*
- *zeznania świadków*
- *przesłuchanie powoda, k. 372- 372 v.*

Pismem Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2017 r., powód został poinformowany, że z dniem 1 marca 2017 r. będzie **pełnił służbę** na takim samym stanowisku i w stopniu w urzędzie celno – skarbowym a miejscem wykonywania obowiązków służbowych będzie ul. Pątnowska 50 w Legnicy.

**Dowód:**

- *akta osobowe powoda,*
- *pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 7*

W dniu 30.05.2017 r. powód Bronisław G. otrzymał pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Oddziale Celnym w Legnicy w Dolnośląskim Urzędzie Celno-Skarbowym we Wrocławiu, Delegatura w Legnicy od dnia 1 czerwca 2017 r.

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 Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika X,X kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz dodatku 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 owej propozycji powinien złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

W/w pismo wręczyła powodowi przełożona Aleksandra N. i poleciła je podpisać bez żadnego wyjaśnienia. Nie przedstawiono powodowi żadnych kryteriów jakie zastosowano przedkładając mu propozycję pracy w miejsce służby. Taką samą propozycję otrzymała współpracująca z powodem w magazynie A. K.. **Wszyscy inni współpracownicy z Oddziału Celnego w Legnicy pozostali w statusie funkcjonariuszy.**

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

W odpowiedzi na pismo w/w Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi. Dyrektor wskazał powodowi, że przepisy takie nie przewidują też obowiązku formy decyzji dla propozycji pracy dla funkcjonariusza.

#### **Dowód:**

- *pismo Dyrektora Izby Celnej z 30.05.2017 r., k.8;*
- *pismo powoda z 31.05.2017 r., k. 9;*
- *pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 16;*
- *pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 17.*

W dniu 13 czerwca 2017 r. powód przyjął złożoną mu propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Jednocześnie zaznaczył, że przyjęcie tej propozycji wynika z obecnego kształtu ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz z jego sytuacji życiowo-osobistej. Zastrzegł też, że będzie korzystać ze wszelkich możliwości prawnych, aby pozostać przy prawnie należnym mu statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać.

**Dowód:**

- oświadczenie powoda z 13.06.2017 r., k. 14;

Powód pełnił służbę w Wydziale Likwidacji Towarów w Izbie Celnej we Wrocławiu, któremu podlegał magazyn depozytowo- likwidacyjny w Legnicy. W w/w Wydziale zatrudnionych było 12 osób, z czego 11 pełniło służbę ( w tym powód) w statusie funkcjonariusza celnego. W wyniku konsolidacji magazyn w Legnicy został, zgodnie z nadanym Regulaminem organizacyjnym, włączony w strukturę Delegatury Dolnośląskiego Urzędu Celno- Skarbowego w Legnicy, a jego zadania uwzględnione w zadaniach Oddziału Celnego w Legnicy. Po procesie konsolidacji i otrzymaniu 30 maja 2017 r. propozycji zatrudnienia, powód nadal realizował dotychczas wykonywane zadania.

Na dzień 28 lutego 2017 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celnej wynosiła 794, natomiast liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu po reformie wynosi 508. Pełniąc służbę funkcjonariusza Służby Celnej powód nie miał wpływu na miejsce wykonywania służby i status zatrudnienia.

Pismem z dnia 21 listopada 2017 r. powód ponownie zwrócił się do Naczelnika DUC-S we Wrocławiu z wnioskiem o przywrócenie go do służby w uzupełnieniu rezerwy kadrowej, podając w uzasadnieniu, że spełnia wszystkie kryteria , pracuje w Oddziale Celnym , jest w pełni dyspozycyjny, ukończył kursy i szkolenia w systemie ATENA 1 i ATENA 2.

**Dowód:**

- informacja Izby Administracji Skarbowej z dnia 01.08.2019 r., k. 48;
- pismo powoda z dnia 21 listopada 2017 r., k. 90,

W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 1/19 wskazano, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (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, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego.

W uzasadnieniu 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). Przy tym, ustawa p.w. KAS 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.

Wobec uzyskania informacji o wydaniu ww. uchwały, powód niezwłocznie wniósł do Sądu Rejonowego w Legnicy pozew w niniejszej sprawie.

**Dowód:**

- *Uchwała NSA z 1.07.2019 r., sygn. akt I OPS 1/19.*

Powód wykonywał swoje obowiązki w magazynie depozytowym w OC w Legnicy i podlegał bezpośrednio Kierownikowi Oddziału Celnego w Legnicy do września 2018 r. Aktualnie w magazynie depozytowym obowiązki, które wykonywał powód, wykonują dwaj funkcjonariusze M. C. i T. M., a w całym Oddziale Celnym w Legnicy służbę pełnią wyłącznie funkcjonariusze. Według schematu organizacyjnego Dolnośląskiego Urzędu Celno- Skarbowego we Wrocławiu Oddział Celny w Legnicy był przewidziany w strukturze organizacyjnej jako jednostka, w której służbę pełnić mieli wyłącznie funkcjonariusze.

Z dniem 21 września 2018 r. z uwagi na stwierdzoną orzeczeniem lekarskim utratą zdolności do wykonywania dotychczasowych obowiązków powód został przeniesiony do wykonywania obowiązków służbowych w Dziale Podatku Akcyzowego w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

**Dowód:**

- *akta osobowe powoda,*
- *schemat organizacyjny D U C-S, k. 248;*
- *zeznania świadków*
- *przesłuchanie powoda, k. 372- 372 v.*

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o zgromadzone w sprawie dowody, szczegółowo wymienione w opisie faktów, które Sąd uznał za wykazane.

Na wstępie oceny dowodów należy podkreślić, że w najistotniejszych kwestiach dotyczących przebiegu zdarzeń z okresu od lutego do czerwca 2017 r., tj. okresu przekształceń Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową stan faktyczny jest bezsporny.

Osią sporu w niniejszym postępowaniu pozostawało, czy powodowi zasadnie i zgodnie z prawem przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. Rzeczą dotyczyła zatem nie tyle różnic co do faktów, a różnic co do prawa. Powód twierdził, że jego „ucywilnienie” było bezprawne, niezasadne i dokonane z naruszeniem zasady równego traktowania. Strona pozwana twierdziła zaś, że przepisy ustawowe zostały właściwie zastosowane, a cały proces przekształcenia odbył się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Mając powyższe na względzie Sąd pragnie zwięźle przedstawić ocenę dowodów, na których oparł ustalenie faktów w niniejszej sprawie.

Poczynając od dowodów w postaci dokumentów oraz pism, były to przede wszystkim dokumenty zawarte w aktach osobowych powoda dotyczące przebiegu służby. Dodatkowym źródłem informacji, na podstawie którego Sąd ustalił okoliczności faktyczne były osobowe źródła dowodowe w postaci przesłuchanych świadków oraz powoda.

W toku postępowania Sąd przesłuchiwał szereg świadków. Zdaniem Sądu, świadkowie zeznawali zgodnie z prawdą. W większości byli to funkcjonariusze dawnego Urzędu Celnego, którzy, podobnie jak powód, przeszli proces zmian, jednakże w większości utrzymali status funkcjonariusza (poza świadkiem A. K.). Opisywali oni przebieg zdarzeń z krytycznego okresu 2017 r. Podobnie jak powód, wskazywali na stan niepewności, braku wiedzy na temat przekształceń, braku przepływu informacji i właściwej komunikacji pomiędzy przełożonymi a funkcjonariuszami. Wskazywali na utrzymujące się przez wiele miesięcy napięcie związane z oczekiwaniem na decyzje, co do ich statusu. Sąd nie miał wątpliwości, co do wiarygodności zeznań tychże świadków.

Szczególnie uważnie Sąd dokonywał przesłuchania świadków Barbary B. oraz Aleksandry N., ówczesnych pośrednich przełożonych powoda. Świadkowie Ci zasiadali we wspomnianym powyżej zespole i brali udział w podejmowaniu decyzji, co do dalszych losów powoda. Świadkowie wiarygodnie opisali okres zmian, jednakże w zakresie prac zespołu, zasłaniając się niepamięcią, co do tego kto opracował i przedstawił propozycję „ucywilnienia” funkcjonariuszy obsługujących magazyn depozytowy. Świadkowie nie potrafili sobie przypomnieć także w ilu przypadkach na prace zespołu przedkładano akta osobowe funkcjonariuszy i czy były im znane akta osobowe powoda. W zeznaniach świadków Sąd nie dopatrzył się jednakże oznak braku wiarygodności w postaci braku spójności, logiki, czy też sprzeczności.

W ocenie Sądu, zeznania powoda złożone na ostatniej rozprawie były wiarygodne. Powód przedstawił okoliczności związane z procesem przekształceń oraz próby wzruszenia zapadłej decyzji, co do jego zatrudnienia. Powód, po raz pierwszy

od momentu przekształcenia, miał możliwość osobiście przedstawić Sądowi swoje racje, opisać przebieg zdarzeń, ale także uzasadnić, dlaczego nie zgadza się z zapadłą decyzją. Powód z rozgoryczeniem podkreślał, że najtrudniejszym dla niego był sposób potraktowania go, bez uwzględnienia długoletniej i wzorowej służby. Miał żal zarówno o sposób przeprowadzenia przekształcenia, utrzymywania go w niewiedzy przez długi okres, narażenie na ciągłe spekulacje co do jego statusu, na ogromny stres związany z tym stanem, jak i na nierówne i dyskryminujące potraktowanie go przez przełożoną. W ocenie Sądu, zeznania powoda były wiarygodne, zaś Sąd nie znalazł żadnych podstaw do ich zakwestionowania.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości w zakresie roszczenia powoda o przywrócenie do służby.

Jak wspomniano wyżej osią sporu był spór co do prawa.

Sąd powszechny – Sąd pracy, tj. Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Rejonowego w Legnicy, uznał się sądem ostatecznie właściwym do rozpoznania przedmiotowej sprawy. Bezpośrednią podstawą prawną nie jest jednak treść art. 461 § 1-1<sup>1</sup> k.p.c.<sup>1</sup> w związku z art. 476 § 1 k.p.c., a przepis art. 45 i 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, uzupełnione dopiero normami określającymi właściwość miejscową i rzeczową Sądu.

W ocenie Sądu, wobec zamknięcia powodowi drogi sądowej na drodze sądownoadministracyjnej oraz wydania 1 lipca 2019 r. uchwały przez 7 osobowy skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 1/19, w którym wskazano (str. 12), że osobom znajdującym się w takiej sytuacji jak powód, przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, pozew złożony 8 lipca 2019 r. został złożony w terminie. Termin nie przekroczył bowiem 7 dni, a zatem najkrótszego możliwego przewidzianego prawem terminu procesowego, czy też materialnoprawnego, w tym także *per analogiam*, na dokonanie odwołania od decyzji pracodawcy.

W dniu 16 listopada 2016 r. weszła w życie ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>3</sup>, dalej zwaną „p.w. KAS”. Z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>4</sup>, dalej zwana „ustawą o KAS”. Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>5</sup>, która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej – jednolitej

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 z późn. zm.).

umundurowanej formacji utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS, Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze.

Pod względem organizacyjnym ustawa p.w. KAS przewiduje, że 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).

W odniesieniu do zasobów kadrowych dotychczasowej Służby Celnej ustawa p.w. KAS w art. 165 ust. 3 i 4 reguluje zasady dalszego zatrudniania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w jednostkach jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej, powołanej w miejsce rozproszonej administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej. W tym zakresie przewiduje, że funkcjonariusze celni, pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stają się z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, z zastrzeżeniem art. 170 p.w. KAS, funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej "funkcjonariuszami", pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

Natomiast na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2

(w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych).

Zgodnie z art. 170 ust. 2 p.w. KAS, funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby.

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), wygasają:

- z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;
- po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 p.w. KAS).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS).

Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

W trybie ww. przepisów, stosunek służby powoda w służbie stałej przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, wprowadziły trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w Służbie Celno-Skarbowej powołanej w celu przeprowadzenia reformy szeroko rozumianej administracji skarbowej. Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku służbowego. Następuje ona w następstwie złożenia przez właściwy organ propozycji pełnienia służby na nowych warunkach jej pełnienia, zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS. Przy tym ustawodawca wyraźnie stanowi w tym drugim przepisie, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej następuje w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki pełnienia służby.

Drugie rozwiązanie polega natomiast na wygaśnięciu dotychczasowego stosunku służbowego. Następuje ono w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt. 1 i 2 p.w. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. W tym przypadku podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS. Zgodnie z nim decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia mu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Dodać przy tym należy, że z treści przytoczonych przepisów wynika, że wyliczenie zawartych w nich przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza posiada charakter zamknięty.

Trzecie rozwiązanie polega na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia.

W tym przypadku ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie podobnego mechanizmu, tj. decyzji administracyjnej. Na tym tle powstał w Polsce spór w orzecznictwie różnych składów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, że złożenie funkcjonariuszowi przez Dyrektora Izby propozycji zatrudnienia nosi cechy decyzji administracyjnej. W innych orzeczeniach stwierdzano, że brak jest wystarczających podstaw do takiego uznania. Kwestię tę rozstrzygnął we wspomnianej uprzednio uchwale z 1 lipca 2019 r. NSA w sprawie o sygn. I OPS 1/19, który opowiedział się za stanowiskiem wskazującym na brak cech decyzji administracyjnej w złożeniu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia.

NSA wskazał, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a.<sup>6</sup>, ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Jest ona natomiast ofertą zawarcia stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Jednakże, aby ten skutek nastąpił konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. Umowa taka zostaje zawarta tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz przyjmie propozycję. W ocenie NSA, do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi za zgodną wolą obu stron. Skoro, w

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.).

omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 p.w. KAS, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego, nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia.

W ocenie Sądu, analiza ww. przepisów prowadzi do wniosku, że w przypadku funkcjonariuszy, tracących swój status, a pragnących mimo wszystko kontynuować zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, nie została zapewniona możliwości dochodzenia z tego tytułu roszczeń do jakiegokolwiek organu sądowego. Podkreślić trzeba, na co sam NSA zwraca uwagę, że przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę powoduje pogorszenie sytuacji prawnej pracownika. Wiadomo powszechnie, jak zaznacza NSA, że stosunki pracy z mianowania charakteryzują się zdecydowanie większym stopniem stabilizacji, wynikającym między innymi ze zwiększonej ochrony przed ich rozwiązaniem. Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę może być natomiast rozwiązany w każdym czasie (por. w szczególności art. 30 i 32 k.p.<sup>7</sup>), a pracownik z reguły nie ma tych samych uprawnień jak funkcjonariusz (np. związanych z prawem do lokalu mieszkalnego).

Oznacza to, że wobec znacznej grupy funkcjonariuszy, tracących swój status, nie wprowadzono mechanizmu kontrolnego, który mógłby dokonać sprawdzenia, czy podejmowane *de facto* decyzje wobec konkretnych funkcjonariuszy są chociażby zgodne z przepisami art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Brak takiego mechanizmu mógł bowiem prowadzić do pokrzywdzenia konkretnych funkcjonariuszy, poprzez nie wzięcie pod uwagę przesłanek ustawowych, a zastosowanie innych, pozaustawowych kryteriów.

Podkreślić trzeba, że w ocenie NSA, 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). Zdaniem NSA, ustawa p.w. KAS pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym czy na drodze postępowania sądownoadministracyjnego. 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.

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040).

W ocenie Sądu, przedstawiony w uzasadnieniu uchwały NSA wybór wydaje się być pozorny, a w najlepszym przypadku omijający najistotniejszą dla funkcjonariuszy „ucywilnionych” kwestię. Prawdą jest, że zwolniony ze służby funkcjonariusz, w wyniku wydanej decyzji administracyjnej, może szukać ochrony na drodze sądownictwa administracyjnego. W odmiennej sytuacji jest jednak funkcjonariusz, który był zmuszony (bo o zupełnie wolnej woli, abstrahującej od obawy o utratę pracy, trudno mówić w takim przypadku), do wyrażenia zgody na przekształcenie. Brak jest jakiegokolwiek przepisu w ustawie p.w. KAS, bądź w ustawie o KAS, który wskazywałby na drogę cywilnoprawną w takim przypadku. Naturalnie, jeżeli pracownik (były funkcjonariusz) miałby roszczenia dotyczące np. wynagrodzenia za pracę, godziny nadliczbowe, etc., to jak najbardziej, przysługuje mu droga cywilna, jest to bowiem sprawa z zakresu prawa pracy, a on występuje jako pracownik w zakresie swojego stosunku pracowniczego. W tym przypadku chodzi jednak zupełnie o coś innego. O samą „decyzję” dotyczącą przekształcenia służby w stosunek pracy konkretnego funkcjonariusza.

**W ocenie Sądu, wydaje się uprawniony wniosek, że ustawodawca nie wprowadził mechanizmu kontrolnego, aby uniknąć możliwości kontroli podejmowanych *de facto* decyzji wobec funkcjonariuszy, tracących swój status.** Dowodem na tę tezę jest chociażby sytuacja prawna powoda, który bezskutecznie usiłował znaleźć prawną możliwość kontroli przyczyn i mechanizmów pozbawiających go statusu funkcjonariusza, tj. odnaleźć właściwą drogę sądową. W wielu podobnych sprawach sądownictwo administracyjne odmówiło zajęcia się tą sprawą, uznając, że brak jest wydanej decyzji administracyjnej, więc brak jest aktu administracyjnego, który mógłby zostać skontrolowany. Sądownictwo powszechne uznawało, że sprawa ta nie jest sprawą z zakresu prawa pracy i wynika ze stosunku prawnego o charakterze administracyjnoprawnym. Powód znalazł się w sytuacji, gdzie żaden organ nie uznawał się właściwy do rozpoznania sprawy. Oznacza to, że ustawodawca nie wprowadził mechanizmu kontroli zasad przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy.

Należy raz jeszcze zaznaczyć, że podkreślana przez NSA „dobrowolność” funkcjonariusza na przekształcenie i jakoby wynikający z tego brak zaprojektowania przez ustawodawcę konieczności wydawania decyzji administracyjnej jest pozorna. Sytuacja powoda wskazuje, że ani on, podobnie jak znacząca większość funkcjonariuszy, nie wyrażał zgody na dobrowolne zrzeczenie się statusu funkcjonariusza. Zaznaczył to swoim dodatkowym oświadczeniem, na przedłożonym mu do podpisania druku o wyrażeniu zgody na owo przekształcenie. Jedynie formalne wyrażenie zgody dawało możliwość kontynuowania zatrudnienia w strukturach KAS. W innym przypadku stosunek służby ustawał. Powód niemal całe swoje życie zawodowe związał ze Służbą Celną. Był funkcjonariuszem przez ponad dwadzieścia lat, wykonywał różne zadania w ramach służby, był stale dyspozycyjny, znajdował się



w okresie przedemerytalnym, gdzie zabrakło już niewiele miesięcy do osiągnięcia tego uprawnienia. Postawienie mu wyboru, czy chce nadal pracować, ale już jako pracownik służby cywilnej, czy też traci pracę, w wyniku niewyrażenia zgody na przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy, jest sytuacją przymusową i z pewnością oświadczenie woli o wyrażeniu zgody na przekształcenie nie może być uznane za „dobrowolne”. **Jak przyznał to NSA, osoba pełniąca służbę jako funkcjonariusz traciła na przekształceniu w pracownika zarówno w zakresie uprawnień (szybsza możliwość przejścia na emeryturę, dodatkowy urlop wypoczynkowy, kwestie dotyczące lokalu mieszkalnego, zwiększonej ochrony przed rozwiązaniem stosunku służby), jak i w zakresie prestiżu, tj. utraty statusu funkcjonariusza państwowego, utraty munduru. Powód również to podkreślał podczas swojego przesłuchania.**

**W ocenie Sądu, postawienie funkcjonariuszy przed wyborem polegającym na podpisaniu oświadczenia o przyjęciu złożonych im propozycji określających dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie**

**Administracji Skarbowej we Wrocławiu albo utratą pracy wiążącą się z ustaniem służby, jest *de facto* postawieniem funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej i realnie wyklucza element dobrowolności w podejmowaniu takiej decyzji.** Zauważyć należy, że powód zaznaczył, że przyjęcie tej propozycji wynika z obecnego kształtu ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz z jego sytuacji życiowo-osobistej. Zastrzegł też, że będzie korzystać ze wszelkich możliwości prawnych, aby pozostać przy prawnie należnym mu statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać.

Zdaniem Sądu, uregulowanie ustawowe art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 p.w. KAS, które umożliwiało przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy, a odmowa przyjęcia przez niego nowych warunków zatrudnienia skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby, stawiało funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej. Nie mieli oni bowiem możliwości zaskarżenia podejmowanych *de facto* decyzji o przekształceniu stosunku służby w stosunek pracy, będących wyrazem dowolnej, arbitralnej i pozostającej poza jakąkolwiek kontrolą oceny Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Takie rozwiązanie ustawowe jest sprzeczne, w ocenie Sądu, ze standardem konstytucyjnym, wynikającym z art. 60 Konstytucji RP, tj. prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ustanowienie uprawnienia dla obywateli jest nierozłącznie związane z koniecznością zapewnienia realnej kontroli jego przestrzegania.

W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jeśli więc art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach prawnych niż w Konstytucji), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności

gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanowione normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”<sup>8</sup>.

**W powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny w sposób jednoznaczny stwierdził również, że prawa określone art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Istotą prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji jest bowiem to, że ma ono charakter gwarancji formalnej. Każda osoba będąca obywatelem polskim i korzystająca z pełni praw publicznych ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru i zwalniania ze służby.**

W ocenie Sądu, w świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że brak zagwarantowania funkcjonariuszom w ww. ustawie prawa do odwołania od podejmowanych przecież *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej nie gwarantuje zgodności tych norm ze standardem wynikającym z art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zamyka ono bowiem drogę do oceny przez sąd tego, czy przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy konkretnego funkcjonariusza nie nosi cech nierównego traktowania, a zatem czy dostęp do służby publicznej następuje na jednakowych zasadach. Dokonywana w tym postępowaniu ocena działań Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, wynika z poszukiwania przez powoda drogi sądowej, nie na podstawie przepisów ustawy, bo ich nie zagwarantowano, lecz na podstawie wspomnianych powyżej norm konstytucyjnych zapewniających prawo do sądu. **Konieczność poszukiwania ochrony w taki sposób, tj. bezpośrednio poprzez normy Konstytucji dowodzi, że ustawodawca pozbawił funkcjonariuszy prawa do odwołania w przepisach rangi ustawy, co samo w sobie jest sprzeczne ze wspomnianym standardem konstytucyjnym art. 60 Konstytucji, tj. prawa do służby publicznej.**

Dokonując oceny przekształcenia stosunku służby powoda w stosunek pracy, Sąd przeprowadził także analizę prawną wspomnianego art. 167 ust. 7 p.w. KAS.

Zgodnie z tym przepisem, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017

---

<sup>8</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99.

roku, pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Przepis ten określa zatem kryteria selekcji nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy/pracowników kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

W ocenie Sądu, wydaje się niespornym, że Państwo może reformować służby i kształtować je w taki sposób, aby jak najlepiej móc realizować swoje zadania w danej dziedzinie życia. Także i konsolidacja służb w ramach utworzenia jednolitej administracji skarbowej była dopuszczalna, skoro Państwo oceniło, że będzie w sposób skuteczniejszy realizować zadania, dotychczas wykonywane przez różne służby, w tym Służbę Celną.

Przy tworzeniu nowej formacji konieczne jest jednakże odpowiednie zadbanie i wyważenie interesów zarówno pracowników/funkcjonariuszy dotychczasowych służb bądź formacji z potrzebami Państwa w ramach nowych uwarunkowań i zadań. Analizując przekształcenia Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową z punktu widzenia sytuacji powoda należy podkreślić, że po reformie realizował on dokładnie te same zadania, jak przed jej wprowadzeniem, tj. obowiązki związane z obsługą magazynu depozytowego i ten zakres zadań nie został przeniesiony i pozostał w strukturze Oddziału Celnego.

Przy dokonywaniu reformy obejmującej funkcjonariuszy państwowych, mając na względzie trwałość ich stosunku służbowego i wynikające z nich gwarancje pewności zatrudnienia, konieczne jest wprowadzenie jasnych, konkretnych i mierzalnych kryteriów naboru bądź też weryfikacji, które umożliwią transparentny proces oceny każdego funkcjonariusza, uwzględniając zasady równego traktowania.

**Problem trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (dalej: ABW i AW)<sup>9</sup>.**

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02.

dyspozycyjności funkcjonariusza. Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>10</sup>, szefowie ABW oraz AW, każdy w zakresie swojego działania, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, uwzględniając kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego przydatność do służby w ABW albo AW, a także wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturę organizacyjną, poinformują pisemnie funkcjonariusza o: 1) proponowanych dla niego warunkach służby albo 2) wypowiedzeniu stosunku służbowego. Na mocy przepisów przejściowych tej ustawy, funkcjonariusze pełniący służbę w UOP, stali się z mocy prawa funkcjonariuszami ABW, z zachowaniem dotychczasowych warunków służby, ale tylko do czasu ich zmiany w trybie określonym w art. 230 ustawy (art. 228 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że w terminie 14 dni od daty wejścia w życie ustawy szefowie nowoutworzonych Agencji, każdy w zakresie swojego działania, powinni podjąć decyzje personalne w odniesieniu do każdego funkcjonariusza. W zakwestionowanym przepisie zostały sformułowane kryteria oceny: kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego przydatność do służby w ABW albo AW, wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowana struktura organizacyjna.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że rozważania dotyczące zakwestionowanego art. 230 ust. 1 pkt. 2 ustawy, oparte są na konstatacji, że funkcjonariusze nie pozostają w stosunku pracy lecz w stosunku służbowym, który ma charakter stosunku administracyjnoprawnego. Teza ta jest powszechnie przyjęta zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze przedmiotu. We wszystkich tych formacjach mamy do czynienia ze stosunkami administracyjnymi, których cechą jest pełna dyspozycyjność funkcjonariusza. W konsekwencji, zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniający ze służby należą do kategorii decyzji administracyjnej<sup>11</sup>. Z istoty stosunku służbowego wynika – jak określił Sąd Najwyższy – „nasilenie pierwiastków władczych”. Ta specyficzność nie oznacza jednak całkowitej odrębności od zasad ogólnych, a jedynie takie odstępstwo i w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za konieczne ze względu na potrzeby danego stosunku służbowego<sup>12</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. stwierdził, że „ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.).

<sup>11</sup> Por. T. Kuczyński, Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych, Wrocław 2000, s. 17.

<sup>12</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19.

dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby”<sup>13</sup>. Przyjęcie, tak jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 1997 r., że „stosunek służbowy funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jest specyficzny, o bardzo wysokim poziomie dyskrecjonalności”, nie oznacza dowolności w kształtowaniu reguł prawnych, warunkujących dostęp do służby w ABW czy AW<sup>14</sup>. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zatem stwierdzenie, czy sformułowane w art. 230 ust. 1 kryteria oceny funkcjonariuszy są na tyle obiektywne i czytelne, że niezasadny czynią zarzut arbitralności i dowolności Szefów Agencji w decydowaniu o wypowiedzeniu stosunku służbowego dotychczasowym funkcjonariuszom UOP.

Analizując przepisy ww. ustawy, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kryteriów przyjętych przez ustawodawcę, które miały być stosowane przy podejmowaniu decyzji o wypowiedzeniu stosunku służbowego, w tym kryterium oceny kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza oraz jego przydatności do służby. Trybunał Konstytucyjny ocenił, że wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych oraz warunki stwierdzania nieprzydatności do służby nie są instytucjami prawnymi o wyraźnie określonej treści i jako takie nie mogą być podstawą dla wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z reorganizacją (art. 230 ust. 1 pkt 2). Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, ustawa o ABW i AW nie zawiera postanowień dających podstawę do dokonywania wyboru pomiędzy funkcjonariuszami, których pragnie się pozostawić w służbie i którym chce się wypowiedzieć stosunek służbowy. Tego rodzaju selekcja, do której oczywiście uprawnieni są zwierzchnicy, może być dokonywana tylko w trybie przewidzianym przez przepisy ustawowe. Nie może być natomiast przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego. Reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowi to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza. Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową.

---

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia wyroku z 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16, s. 124.

Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

Dodatkowo rozważając kwestie zgodności art. 230 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z art. 7 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w odniesieniu do gwarancji stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy Agencji w znacznej mierze mają zastosowanie te reguły sformułowane w wyroku TK z 12 grudnia 2002 r., które określają sytuację osoby pozostającej w stosunku służbowym jako bezstronnego, apolitycznego, fachowego wykonawcy zadań państwa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, w odniesieniu do służby cywilnej, że podstawowym i koniecznym elementem pozwalającym zachować neutralność polityczną korpusu jest takie ustawowe ukształtowanie powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak, choćby przejściowych, możliwości jakiegokolwiek ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę<sup>15</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Ma zatem znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki<sup>16</sup>.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że zniesienie z dniem 30 września 2006 r. Wojskowych Służb Informacyjnych wiązało się dla żołnierzy zawodowych z mniejszymi dolegliwościami w zakresie trwałości stosunku służbowego niż dla funkcjonariuszy celnych. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>17</sup> żołnierze WSI, którzy nie złożyli wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo nie zostali wyznaczeni na stanowiska służbowe w SKW albo SWW, mianowani na funkcjonariuszy SKW albo SWW oraz zatrudnieni w SKW albo SWW, zwolnieni zostali z zajmowanych stanowisk służbowych i wyznaczeni na inne stanowisko służbowe, przeniesieni do rezerwy kadrowej albo wypowiedziano im stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej. W przypadku zatem funkcjonariuszy Służby Celnej nie ma nawet takich gwarancji.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepis dopuszczający możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie niedających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, pozostaje w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji.

Mając powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. na uwadze Sąd uznał, że normy prawne umożliwiające

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, s. 1264.

<sup>16</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, s. 710).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 711 ze zm.).

wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej, zawierające nieostre kryteria, pozostają w kolizji z treścią art. 60 w związku z art. 7 i 2 Konstytucji, co słusznie podnosił powód w swoim pozwie. Zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy celnych oraz „ucywilnienie” znacznej części dotychczasowej kadry pozostaje także w funkcjonalnym związku z wyrażonym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w innym wyroku<sup>18</sup>, wyrażona w art. 84 Konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy podkreślić należy, iż wykonanie cyt. wyżej przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS zakładało, że wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie kryteriów tam wskazanych. Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Zadaniem owego zespołu powinno być przeprowadzenie owego testu dla każdego z funkcjonariuszy, poprzez pryzmat kryteriów posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania.

**Jest okolicznością bezsporną, że wobec powoda w ogóle nie dokonano takiej oceny. Sytuację prawną powoda zdeterminowało nie zastosowanie przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS, a treść jedynie pisma Szefa KAS.** Dowodem na to jest zapis § 5 wspomnianej powyżej decyzji Dyrektora, w którym wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będzie się kierował wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

Nie budzi wątpliwości, że zespół doradczy wypełnił zadanie zgodnie z zapisami decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, tj. uwzględnił ww. wytyczne zawarte w piśmie Szefa KAS. Bezsporne jest, że wobec powoda nie analizowano w ogóle posiadanych przez niego kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby w stosunku do innych funkcjonariuszy. W zasadzie do dziś nie wiadomo jakimi kryteriami się wobec niego kierowano. Jedynym kryterium, w tym przypadku pozaustawowym, o którym wspominała naczelnik Aleksandra N. w swoim przesłuchaniu był fakt zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie działu likwidacji i prowadzenia magazynu. Naczelnik wskazała, że „powód (po „ucywilnieniu”) miał realizować zadania, które realizował, „ucywilnienie” było

---

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98.

związane z zadaniami, musiała być zapewniona ciągłość wykonywania zadań...”- k. 165-166 v. **Jest więc bezspornym, że powód został od razu przeznaczony do „ucywilnienia”, bez przeprowadzania testu kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 p.w. KAS.**

W tym miejscu należy podkreślić, że nie wytrzymuje krytyki ocena strony pozwanej, że kryteria zostały zachowane, z uwagi na fakt, że wzięto pod uwagę kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby powoda, a także dotychczasowe miejsce jego zamieszkania. W ocenie Sądu jedynie pozornie, na użytek argumentacji niniejszego postępowania, wykazywano spełnienie przesłanek. Na kwalifikacje i przebieg doświadczenia miał składać się wyłącznie fakt realizowanych przez niego zadań, zaś kryterium miejsce zamieszkania wiązało się z tym, że powód od wielu lat wykonywał te same zadania w miejscu zamieszkania. Wskazane okoliczności nie stanowiły bowiem testu spełnienia przesłanek z art. 167 ust. 7 p.w. KAS. Nie dokonano bowiem oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu doświadczenia powoda z innymi funkcjonariuszami. Test spełnienia kryteriów, aby był transparentny (w zakresie, jaki w ogóle mógł być, przy takich nieostrych kryteriach, o czym wspomniano wyżej), powinien dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Wśród nich należało dokonać oceny i porównania posiadanych kwalifikacji i przebiegu doświadczenia. Ograniczono się jedynie do najprostszego zabiegu, a mianowicie przedmiotu realizowanych przez powoda w chwili przekształcenia zadań oraz wytycznymi Szefa KAS. Stąd zatem w służbie pozostały osoby, które realizowały zadania ogólne, niekiedy sekretarskie. Wobec powoda nie zastosowano kryteriów ustawowych, pozwalających na uniknięcie zarzutu braku transparentności i poszanowania zasady równego traktowania.

**Podkreślić w tym miejscu trzeba, że analiza treści pism Szefa KAS powala na wyciągnięcie wniosków, że realizowały one nienazwane bądź też ukryte cele ustawy w postaci zmniejszenia liczby etatów funkcjonariuszy służby celnej.** W swoich pismach Szef KAS wskazywał nieprzekraczalne limity etatów funkcjonariuszy, co powodowało, że m.in. Dyrektorzy Izb Administracji Skarbowej, a w rzeczywistości powołane przez nich zespoły, dokonywały faktycznej selekcji i były zmuszone do wskazania określonej liczby funkcjonariuszy do tzw. „ucywilnienia”, aby zmieścić się w wyznaczonej liczbie przyznanych etatów. W kolejnych pismach, Szef KAS zwiększył nieznacznie liczbę etatów oraz wskazał na możliwość utworzenia rezerwy kadrowej na wypadek stanu nadzwyczajnego.

**O dalszym losie prawnym i faktycznym powoda zadecydowały więc wytyczne Szefa KAS, nie zaś przepis ustawy. Takie działanie jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musi skutkować uznaniem przeprowadzonej wobec powoda procedury za sprzeczną z prawem i w związku z tym uzasadniającą przywróceniem sytuacji sprzed naruszenia prawa, tj. przywróceniem powoda do służby na dotychczasowych warunkach.**



Wobec powoda dokonano przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy nie dość, że formalnie na podstawie przepisu prawa, zawierającego przesłanki nieostre, niespełniające standardu konstytucyjnego prawa do służby, to na dodatek faktycznie jedynie na podstawie wytycznych zawartych w piśmie Szefa KAS. Nadto, w przepisach ustawy pozbawiono byłych funkcjonariuszy znajdujących się w sytuacji prawnej powoda mechanizmu kontroli podjętych *de facto* decyzji (najpierw propozycji zespołu doradczego, a potem propozycji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej), nie przewidując drogi sądowej ani też bezpośredniej prawnej możliwości przywrócenia ich do służby.

**Wszystkie te okoliczności sprawiły, że powód znalazł się w sytuacji patowej, bez możliwości odwołania się, „ucywilnionym” *de facto* jedynie wołą urzędnika państwowego, zawartym w piśmie nadzorczym, realizującym cele pozaustawowe redukcji etatów. W takim przypadku Sąd był nie tylko uprawniony, lecz zobowiązany do stwierdzenia bezprawności takich działań i przywrócenia stanu sprzed naruszenia prawa.**

W tym miejscu należy zaznaczyć, że nie jest rolą Sądu zastępowanie w tym procesie strony pozwanej i przeprowadzenie wspomnianego testu, tj. porównanie kwalifikacji i przebiegu doświadczenia służby powoda, w porównaniu do wszystkich weryfikowanych w 2017 r. funkcjonariuszy. Z ustaleń faktycznych wynika bowiem, że na dzień 28 lutego 2017 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celnej wynosiła 794, natomiast liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu po reformie miała wynosić 508. Przeprowadzenie ponownie testu poprzez pryzmat przesłanek z art. 167 ust. 7 KAS wobec wszystkich byłych funkcjonariuszy przekracza możliwości postępowania i jest już niemożliwe z uwagi na zmiany kadrowe i upływ czasu. Ponadto, obowiązek ten leżał po stronie pozwanej, która nie dokonała tego właściwie. Stwierdzenie wadliwości dokonania prawidłowej oceny służby powoda w 2017 r., w ocenie Sądu, stwarza możliwość uruchomienia roszczeń związanych z przywróceniem go do służby. Analogicznie postępuje Sąd w przypadkach oceny spraw pracowniczych, przy rozwiązywaniu umowy o pracę bądź też zmiany warunków pracy i płacy. Stwierdzenie niezgodności z prawem działania pracodawcy umożliwia uwzględnienie roszczeń pracownika, czy to w zakresie należnego odszkodowania, czy też przywrócenia do pracy, gdy jest taka możliwość.

**Sąd pragnie na koniec niniejszej części uzasadnienia podkreślić, że takie postępowania z funkcjonariuszami państwowymi nie licuje z powagą i godnością Państwa, które powinno otoczyć własnych funkcjonariuszy, realizujących przecież zadania państwowe, należyłą ochroną.** Nie chodzi tu wyłącznie o ochronę rozumianą przez pryzmat prawa karnego, przed fizycznym zagrożeniem ze strony innych osób, ale także zapewnienie należytych gwarancji trwałości stosunku służby przed bezprawnym i arbitralnym działaniem władzy. Funkcjonariusz publiczny,

zwłaszcza noszący mundur z odznakami państwowymi, jest jego reprezentantem. Wykonuje każdego dnia zadania państwa, reprezentuje jego godność, a także etos służby. W interesie każdego państwa, a tym bardziej Rzeczypospolitej Polskiej jest, aby zadania służb mundurowych wykonywali funkcjonariusze spełniający najwyższe kryteria, oddani służbie, krajowi, o wysokim morale i poczuciu przynależności do służby oraz żywiących szacunek do munduru, uosabiającego wartości demokratycznego państwa prawnego i honor funkcjonariusza. W zamian za cenę oddania, niejednokrotnie z poświęceniem życia osobistego i rodzinnego, w strukturze hierarchicznego podporządkowania i wysokiej dyspozycyjności, państwo powinno zatroszczyć się o własnych funkcjonariuszy, zapewniając im godne i należyte warunki służby, co powinno sprzyjać naborowi i utrzymaniu w formacjach najlepszych kandydatów. Etos służby buduje się bowiem poprzez całokształt warunków technicznych, materialnych, a także i prawnych w jakich funkcjonariusze wykonują powierzone im zadania. Wysokich standardów można zatem oczekiwać od funkcjonariuszy wówczas, gdy równie wysokie standardy ich traktowania będzie realizować samo państwo.

Ze wspomnianej uchwały z 1 lipca 2019 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r.<sup>19</sup> wynika, że w wyniku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, stosunek służby funkcjonariusza wygasa. Orzecznictwo wypełniło zatem lukę, wynikającą z wadliwego, niedookreślonego unormowania zawartego w omawianych powyżej przepisach, tj. m.in. art. 171 ust. 1 p.w. KAS. Uznanie, że stosunek służby wygasł niesie za sobą dalsze implikacje, związane z uruchomieniem po stronie byłych funkcjonariuszy roszczeń, w tym dotyczących wydania świadectwa służby. Problem ten był przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie możliwości wydania świadectwa służby, jednakże powyższa uchwała Sądu Najwyższego, jak się wydaje, zapewni jednolitość w tym zakresie.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie Sądu współczesne prawo to nie tylko ustawa. Sędzia ma obowiązek stosowania Konstytucji i praw podstawowych Unii Europejskiej z racji ich bezpośredniego skutku. Dlatego optyka analiz zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku służby i poszukiwania podstaw do przywrócenia do służby musi przebiegać przy uwzględnieniu fundamentalnych zasad Konstytucji.

Jak wskazuje prof. E. Łętowska, bezpośrednie stosowanie Konstytucji umożliwia wykorzystanie przepisów Konstytucji (i tych programowych i tych bardziej konkretnych) jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego Konstytucją ma odczytać, wyinterpretować normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia<sup>20</sup>. Bezpośrednie

<sup>19</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., sygn. akt III PZP 7/19.

<sup>20</sup> E. Łętowska, Co to znaczy "bezpośrednie stosowanie konstytucji", Rzeczpospolita z 13 sierpnia 1996 roku.

stosowanie Konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej.

Rozpoznawanie każdego sporu przez Sąd zmusza sędziego do postawienia serii pytań: „jakie przepisy w sprawie należy zastosować”, „czy przepisy, na których oparto rozstrzygnięcie zastosowano prawidłowo”, „czy interpretacja tych przepisów była dokonana właściwie”. Gdy aprobuje się myśl o dopuszczalności zweryfikowania przez sędziego prawidłowości działania legislatora (przez ocenę produktu jego pracy, który zamierzamy *in concreto* zastosować, w świetle Konstytucji czy prawa międzynarodowego) - lista pytań, jakie musi sobie postawić sędzia zwiększa się.

Trzeba bowiem zapytać też - w momencie, gdy dochodzi się do wniosku: „taki a taki przepis, tak a tak rozumiany stanowi podstawę rozstrzygnięcia” - czy ustawodawca wydając przepis tej treści mógł to uczynić, z uwagi na wymogi konstytucyjne, z uwagi na ograniczenia stawiane normotwórcy przez prawo międzynarodowe, a także - czy uczynił to prawidłowo, na przykład z uwagi na spójność aksjologiczną systemu źródeł prawa (ze szczególnym uwzględnieniem źródeł „nowszych” i zawierających bardziej reprezentatywne dla aksjologii teraźniejszości unormowania, zwłaszcza gdy są zawarte w aktach ułożonych na wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa).

Sądy zatem mają bowiem obowiązek (wyrażony w art. 178 Konstytucji w związku z art. 8 Konstytucji), stosowania również Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu), a także obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego. Tego rodzaju ujęcie pozwala bowiem żywić nadzieję na szersze doprowadzenie do świadomości sędziowskiej, że „liczy się” nie tylko „przepis” stanowiący bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia konkretnego sporu, ale i Konstytucja jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa. Tym samym ograniczenie podstawy rozstrzygnięcia jedynie do przepisu stanowiącego o wygaśnięciu stosunku służby jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

W końcu nie tyle chodzi tu o problem bezpośredniego stosowania Konstytucji w konkretnym sporze jako podstawy rozstrzygnięcia, ile o skłonienie do poszukiwania w niej właśnie inspiracji interpretacyjnej, „kodu odczytania” przez Sąd ustawodawstwa zwykłego, o rozszerzenie pojęcia „ustawa”, dotychczas w świadomości sądów interpretowanego jako „konkretna podstawa rozstrzygnięcia”, poza którą nie sięga władza sędziego i której legalnością sędzia nie „zajmuje się”, a „ustawa”, tj. niewadliwy składnik systemu prawa zgodny z konstytucją, odczytana w zgodzie z tą ostatnią.

Dlatego też odwołanie się w art. 8 i art. 178 Konstytucji do podległości sądów ustawom i konstytucji, z nakazaniem sądom „pamiętania” o istnieniu ustawy zasadniczej jest wskazaniem źródeł sędziowskiej inspiracji w zakresie interpretacji prawa. Wskazuje się tu wyraźnie, że wąsko rozumiana pozytywistyczna wizja

poszukania „podstawy” rozstrzygnięcia jest nieaktualna, a metody odczytania tekstu nie mogą pomijać kwestii systemowych i aksjologicznych związanych z Konstytucją.

Ustawa o KAS i przepisy ją wprowadzające muszą być oceniane nie tylko w płaszczyźnie formalno-językowej ale w świetle materialnych skutków tej interpretacji. W ocenie Sądu, analiza skutków ustawy w ramach oceny czy nie doszło do nadużycia reguł konstruujących czynności prawodawcze wskazuje na naruszenie zasady równości i prowadzi do dyskryminacji i nierównego traktowania funkcjonariuszy znajdujących się w sytuacji takiej jak powód. Akt prawny (ustawa o KAS oraz p.w. KAS) w sytuacji powoda faktycznie realizuje inne cele niż deklarowane przez ustawę.

Zdaniem Sądu, w stanie faktycznym sprawy przepis statuujący wygaśnięcie stosunku służby powoda oraz przepisy umożliwiające przywrócenie powoda do służby muszą być wykładane na tle zasad systemu prawa takich jak zasada demokratycznego państwa prawa, zasada równości, oraz widziany w optyce praw podstawowych Unii Europejskiej.

Z tych też względów, Sąd uznał za możliwe i konieczne w pierwszym rzędzie dokonanie sądowej kontroli i oceny omawianego powyżej sposobu potraktowania powoda przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, a następnie dokonanie wykładni przepisów ustawy o KAS w poszukiwaniu podstawy prawnej przywrócenia powoda do służby.

W ocenie Sądu, podstawą przywrócenia powoda do służby jest norma prawna wynikająca z art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis tego artykułu 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.

Dokonując wykładni normy prawnej wynikającej z tego przepisu, należy wziąć pod uwagę rozważania wynikające ze stwierdzenia braku standardu zgodności z art. 60 Konstytucją RP przepisów ustawy p.w. KAS w zakresie uniemożliwienia dokonania sądowej oceny podejmowanych *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej wobec każdego z funkcjonariuszy. Jak już wskazano, w tym jedynym przypadku, ustawodawca nie wprowadził możliwości wydania decyzji administracyjnej, umożliwiającej ocenę dokonania weryfikacji funkcjonariusza. Decyzje

dotyczące w istocie wydalenia ze służby i zatrudnienia byłego funkcjonariusza na podstawie umowy o pracę, podejmowane były wyłącznie poprzez zaproponowanie warunków pracy i płacy z opcją przyjęcia, bądź zakończenia stosunku służbowego. Formalny brak możliwości kontroli tego procesu, zasad jego przeprowadzania, zbadania, czy nie wystąpiła w konkretnym przypadku arbitralność decyzji, czy w sposób rzetelny porównano kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie

funkcjonariusza, czy nie doszło np. do nepotyzmu, nierównego traktowania, etc., nie spełniał standardu zgodności z ustawą zasadniczą. Z tych też względów, Sąd dokonując wykładni systemowej, w tym zgodności z Konstytucją uznał, że istnieje możliwość kontroli takiej decyzji, nazywanej w niniejszym postępowaniu decyzją „*de facto*”, zaś stwierdzenie jej nieważności i bezprawności, implikuje powstanie roszczenia z art. 184 ustawy o KAS.

Norma ta, jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powoda do służby. Tym niemniej, nawet w przypadku, gdyby ustawa o KAS w ogóle nie przewidywała możliwości przywrócenia byłego funkcjonariusza do służby, podstawą takiego przywrócenia byłby w pierwszej kolejności art. 56 § 1 k.p., umożliwiający przywrócenie do pracy pracownika w razie stwierdzenia, że rozwiązanie umowy o pracę narusza przepisy o rozwiązywaniu umów w tym trybie. Przepisy prawa pracy, jako najbardziej zbliżone systemowo miałyby w tym przypadku zastosowanie w pierwszej kolejności.

Zdaniem Sądu, brak jest jednakże potrzeby do tak dalekiego sięgania po podstawę prawną do przywrócenia powoda do służby, skoro pragmatyk służbowy daje taką formalną możliwość. W ocenie Sądu, wyinterpretowana z całokształtu systemu prawnego, w tym ze wspomnianych zasad konstytucyjnych, możliwość uznania za bezprawną podjętą przez Dyrektora Izby Skarbowej decyzję „*de facto*” pozbawiającą funkcjonariusza takiego statusu, otwiera roszczenie wynikające z art. 184 ustawy o KAS o przywrócenie funkcjonariusza do służby.

Uwzględniając roszczenie powoda, Sąd uznał, że brak jest przyczyn dla których przywrócenie takie byłoby niemożliwe bądź niecelowe. Niesporne jest w niniejszej sprawie, że aktualnie w magazynie depozytowym na miejscu powoda i A K służbę wykonują dwaj funkcjonariusze, realizując te same obowiązki, które przez wiele lat przynależne były do zakresu obowiązków powoda. Także osoby posiadające status funkcjonariusza wykonują zadania w Urzędach Skarbowych, a zresztą skoro nastąpiła konsolidacja służb, nie ma podstaw prawnych, uniemożliwiających dalsze wykonywanie tych samych zadań przez powoda w statusie funkcjonariusza. Rolą strony pozwanej jest takie zorganizowanie zadań powodowi, aby wykorzystać w pełni jego potencjał i status. Niespornym są także braki kadrowe w korpusie funkcjonariuszy, o czym świadczą nabory organizowane przez KAS. Osoba ze statusem i doświadczeniem funkcjonariusza od kilkudziesięciu lat, jest z pewnością nieporównanie bardziej przydatna dla strony pozwanej w tym kontekście, aniżeli kandydaci bez takich zalet. Z pewnością jej umiejętności, i doświadczenie będą przydatne i właściwie wykorzystane przez stronę pozwaną. Analizowana oceny pracy powoda dokonana już po przekształceniu (powyżej oczekiwań i znacznie powyżej oczekiwań), świadczy o docenianiu jego pracy, braku jakiegokolwiek konfliktu, czy też innych przyczyn, dla których przywrócenie do służby na poprzednich warunkach jej pełnienia byłoby niecelowe.

Z tych też względów Sąd uznał roszczenie powoda o przywrócenie do służby za uzasadnione.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie<sup>21</sup> w brzmieniu na dzień wniesienia pozwu. W ocenie Sądu, roszczenie powoda, jako najbliższe rodzajowo roszczeniu o przywrócenie do pracy, stanowiło podstawę do zasądzenia od strony pozwanej na rzecz powoda kwoty 180 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcie o kosztach sądowych Sąd oparł na dyspozycji art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>22</sup> w związku z art. 98 k.p.c. Mając na względzie okoliczność, że stroną przegrywającą spór jest strona pozwana zwolniona zgodnie z art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych od obowiązku ponoszenia opłat, Sąd orzekł, że koszty te poniesie Skarb Państwa.

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 785).

**Sygn. akt IV P 113/19**

**ZARZĄDZENIE**

1. Odnotować,
2. Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi strony pozwanej
3. kal. 14 dni