



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiryło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa D. G.
przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku
o odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 17 października 2023 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku
z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt V Pa 15/21,

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.


(J.K.)

UZASADNIENIE

Powód D. G. w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku wniósł o zasądzenie kwoty _____ wraz

z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty tytułem odprawy pieniężnej.

Pozwany Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda kosztów procesu.

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 16 lutego 2021 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku na rzecz powoda D. G. kwotę  zł brutto tytułem odprawy z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty.

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika, że D. G. pełnił służbę jako funkcjonariusz Służby Celnej w Urzędzie Celnym w Białymstoku Izby Celnej w Białymstoku od 21 kwietnia 2004 r. do 28 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Białymstoku w piśmie z 10 maja 2017 r. złożył powodowi propozycję zatrudnienia, którą powód przyjął, wskutek czego od 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku.

Sąd Rejonowy wskazał, że w myśl art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej: p.w. KAS) funkcjonariusze celni pełniący służbę w Izbach Celnym z dniem wejścia w życie ustawy stawali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej pełniącymi służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej (jednostki KAS) i zachowują ciągłość służby. Przepis art. 165 ust. 7 p.w. KAS natomiast wprowadzał uprawnienie dyrektorów jednostek KAS do składania odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom - w terminie do dnia 31 maja 2017 r. - pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby przy uwzględnieniu posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania.

D. G. znalazł się w grupie funkcjonariuszy, którym przedstawiono propozycję, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Powód otrzymał więc propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, na stanowisku eksperta skarbowego, zaliczanym do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, w komórce

organizacyjnej o nazwie Dział Postępowania Celnego Pierwszy Referat Postępowania Celnego w Podlaskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Białymstoku. Zaproponowane warunki zatrudnienia, po ich przyjęciu, miały obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r.

Powód przyjął propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę. Tym samym, zgodnie z art. 171 p.w. KAS, jego dotychczasowy stosunek służby w służbie stałej przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. W sytuacji, gdyby powód w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymał pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby lub gdyby po otrzymaniu tejże propozycji złożył oświadczenie o odmowie jej przyjęcia, wówczas jego stosunek służbowy wygasłby, przy czym wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza należałoby traktować jak zwolnienie ze służby, o czym stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS.

Łączący strony postępowania stosunek służbowy ustał z dniem 31 maja 2017 r. Od dnia 1 czerwca 2017 r. D. G. pozostaje zatrudniony w Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Świadcstwo służby zostało wydane powodowi w dniu 22 lutego 2019 r. W pkt 4 dokumentu wskazano, że stosunek służbowy powoda ustał w wyniku przekształcenia w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS. Powód wystąpił do Sądu Rejonowego w Białymstoku z pozwem przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku o sprostowanie wydanego dokumentu. Prawomocnym wyrokiem z 27 maja 2019 r., w sprawie sygn. akt VI P 114/19, Sąd Rejonowy w Białymstoku nakazał Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku sprostowanie wydanego powodowi świadectwa służby z 22 lutego 2019 r. w ten sposób, że w pkt 4 zamiast słów: „stosunek służbowy ustał w wyniku przekształcenia w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz.1948 ze zm.)” wpisać słowa: „stosunek służbowy ustał w wyniku zwolnienia ze służby na skutek przekształcenia w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz.1948 ze zm.)”.

Dokonując subsumcji prawa materialnego do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, że powództwo podlega uwzględnieniu w całości.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że powód opiera zgłoszone roszczenie na treści art. 250 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.; dalej: ustawa o KAS). Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3. W konsekwencji tego, od dnia 1 marca 2017 r. uprawnionym do jednorazowej odprawy pieniężnej jest funkcjonariusz zwolniony ze służby stałej w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS.

Sąd Rejonowy podkreślił, że na dzień przekształcenia stosunku służbowego powoda w stosunek pracy występowała luka w prawie dotycząca sytuacji prawnej funkcjonariuszy, których stosunek służby uległ przekształceniu w stosunek pracy. Brak było bowiem normy zezwalającej na potraktowanie przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy jako zwolnienia ze służby. Ostatecznie w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (LEX nr 2780761), Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje świadectwo służby zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, powołana uchwała Sądu Najwyższego miała zastosowanie dla wykładni spornych przepisów w niniejszej sprawie. W jej uzasadnieniu wyjaśniono bowiem, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. Administracja celno-skarbowa nie może przy tym dowolnie „przekształcić” stosunku służbowego funkcjonariusza, gdyż zmiana stosunku służby to materia ściśle określona w pragmatyce służbowej (ustawie). Aby stwierdzić ustanie stosunku służbowego, nie jest konieczne wydanie decyzji o zwolnieniu ze służby, gdy dochodzi do tak ujętego przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy („ucywilnienia”). Stosunek pracy powstaje z woli stron i jest to warunek zakończenia (ustania) stosunku służbowego. Zawarcie umowy o pracę stanowi też przyczynę zakończenia stosunku służbowego. Brak decyzji organu nie

oznacza, że nie ustaje stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął ofertę zatrudnienia. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego wynikające z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby. Dodatkowo Sąd Najwyższy zasygnalizował, że opisaną lukę w prawie dostrzegł i usunął sam ustawodawca. Mianowicie, na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321, dalej: ustawa z dnia 11 maja 2017 r.) - do art. 174 ustawy o KAS dodany został ustęp 10 w brzmieniu: „Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby (....). Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby”.

Sąd pierwszej instancji zwrócił także uwagę, że powód pełnił służbę w Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. W okresie objętym sporem trwała reorganizacja tejże jednostki organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej. Pozwany wprawdzie wywodził, że do przekształceń w związku z przyjęciem Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce rozproszonej administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej doszło przed dniem 1 marca 2017 r., jednak zdaniem Sądu, z tą datą proces ten się nie zakończył. Sąd Rejonowy miał na uwadze - przez analogię interpretacyjną - że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, analizując stan prawny odniósł się do potocznego znaczenia słowa „przekształcenie”. W nawiązaniu do tego poglądu, w przedmiotowej sprawie Sąd, celem ustalenia czy powód został zwolniony ze służby w związku z reorganizacją, uznał, że należało również wyjaśnić potoczne pojęcie „reorganizacji” lub też inaczej „zmiany organizacyjnej”. Powołując się na definicję „reorganizacji”, skonstatował, że reorganizacja nie musi dotyczyć całkowitego przekształcenia określonego podmiotu,

ale może obejmować jeden dowolny obszar. Reorganizację może zatem stanowić także sama zmiana struktury zatrudnienia.

W konsekwencji Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, że w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. u pozwanego trwał proces reorganizacji jednostki KAS w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Do 31 maja 2017 r. osoby kierujące poszczególnymi jednostkami Krajowej Administracji Skarbowej musiały bowiem podjąć decyzje i przedstawić (lub nie przedstawiać) pracownikom i funkcjonariuszom propozycje zatrudnienia albo pełnienia służby. Wskutek tychże decyzji doszło do zmian, a więc reorganizacji, w strukturze zatrudnienia w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Jedną z osób, której stosunek służby został przekształcony w stosunek pracy, był D. G. Tym samym, do zwolnienia powoda ze służby doszło w wyniku wytypowania go do zatrudnienia w procesie reorganizacji jednostki.

Konkludując, Sąd pierwszej instancji uznał, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki przyznania odprawy określone w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Powód jest bowiem funkcjonariuszem zwolnionym ze służby stałej w związku z reorganizacją jednostki organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej.

Na skutek apelacji strony pozwanej, Sąd Okręgowy w Białymstoku wyrokiem z 30 czerwca 2021 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił powództwo.

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego. Uznał jednak za błędne wnioski wyciągnięte z tych ustaleń przez Sąd pierwszej instancji. W ocenie Sądu odwoławczego, apelacja pozwanego zasługiwała na uwzględnienie z uwagi na trafność zarzutu naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, a mianowicie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, który nie miał zastosowania do sytuacji prawnej powoda, gdyż przepis ten dotyczy funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją nowoutworzonych jednostek organizacyjnych KAS, a nie funkcjonariuszy, których stosunki służbowe wygasły lub uległy przekształceniu na podstawie art. 170 ust. 2 ustawy p.w. KAS.

Według Sądu Okręgowego, sytuacji prawnej powoda nie regulują także przepisy art. 170 ust. 1 w związku z art. 170 ust. 3 i 4 p.w. KAS. Stosownie do treści art. 170 ust. 1 p.w. KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz

stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, wygasają: 1) 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; 2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.

W przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 p.w. KAS, wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS), a pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt, 3, która w art. 163 ust. 4 przewiduje, że funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3 art. 163 (art. 170 ust. 4 p.w. KAS).

Powód jako funkcjonariusz służby celnej otrzymał w dniu 10 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej na podstawie art. 170 ust. 2 p.w. KAS i propozycję tę przyjął, w związku z powyższym od dnia 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem cywilnym. Nie kwestionował przedłożonej mu propozycji zatrudnienia na drodze sądowej, co oznacza, że wyraził zgodę na kontynuowanie zatrudnienia na warunkach stosunku pracy. W takiej sytuacji nie mają do niego zastosowania przepisy art. 170 ust. 1, 3 i 4 p.w. KAS, które dotyczą wyłącznie tych funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia oraz tych, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Tylko taki sposób wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, zgodnie z art. 170 ust. 3 p.w. KAS, traktuje się jak zwolnienie ze służby, które w myśl art. 170 ust. 4 p.w. KAS daje prawo do odprawy w związku z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku służby.

Powyższe wiąże się z celem, jakiemu ma służyć odprawa. Odprawa jest świadczeniem, które ma rekompensować utratę pracy, a powód tej pracy nie stracił, gdyż kontynuuje zatrudnienie w ramach pracowniczego stosunku. Odprawa ma

charakter socjalny, ma łagodzić sytuację ekonomiczną osób, które utraciły dalsze zatrudnienie. Funkcjonariusze, którym przedstawiono propozycję zatrudnienia, otrzymują nieprzerwanie wynagrodzenie i mają stabilny stosunek pracy.

Niewątpliwie stosunek służbowy D. G. ustał. Jednakże ustanie tego stosunku nastąpiło na skutek jego przekształcenia się w stosunek pracy, a nie w wyniku zwolnienia ze służby. Wskazany sposób ustania stosunku służbowego na skutek jego przekształcenia w stosunek pracy wynika wprost z treści przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, normującego sytuację funkcjonariusza, który przyjął propozycję nowych warunków pracy. Przyjęcie przez powoda złożonej mu na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycji zatrudnienia implikowało z mocy wskazanego art. 171 ust. 1 pkt 2 przekształcenie jego stosunku służbowego w stosunek pracy na czas nieokreślony z dniem 1 czerwca 2017 r.

Jednocześnie, w ocenie Sądu Okręgowego, zmiany organizacyjne w ramach całej administracji skarbowej wynikające z wdrażanej reformy nie mogą być uznane za reorganizację jednostki organizacyjnej KAS w rozumieniu art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Nie można zgodzić się, że w wyniku wejścia w życie przepisów wprowadzających ustawę o KAS doszło do reorganizacji jednostek organizacyjnych KAS. Wskazana ustawa nie dokonała reorganizacji jednostek organizacyjnych KAS, ani tym bardziej ich nie likwidowała, lecz dopiero je utworzyła. Reorganizować można strukturę już utworzoną, a nie dopiero kształtowaną wskazanym aktem prawnym. Akt prawny, który tworzy nową strukturę organizacyjną, nie może jej jednocześnie reorganizować, a tym bardziej znosić. Wskazywane przez Sąd zmiany w „strukturze zatrudnieniowej” były zatem skutkiem tworzenia i organizacji jednostek organizacyjnych KAS, a nie ich reorganizacji.

Podsumowując, Sąd drugiej instancji stwierdził, że wskutek „ucywilniania” funkcjonariusz nie należy do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Stosunek służbowy takiego funkcjonariusza ustał na skutek jego przekształcenia w stosunek pracy, które to przekształcenie na mocy art. 174 ust. 10 ustawy o KAS należy traktować jak zwolnienie ze służby. W przypadku osób, do których zastosowano konstrukcję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, przepis art. 174 ust. 12 ustawy o KAS wyłącza prawo do odprawy. Odprawa jest jednorazowym świadczeniem związanym z definitywnym

ustaniem zatrudnienia. Ma ona charakter socjalny i stanowi źródło utrzymania po utracie zatrudnienia. W sprawie nie mamy do czynienia z utratą, ale z przekształceniem, czyli kontynuacją zatrudnienia. Powód przyjmując propozycję pracy, nadal kontynuuje zatrudnienie, tylko na innej podstawie prawnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Okręgowy uznał, że brak jest podstaw do zasądzenia na rzecz powoda spornej odprawy pieniężnej.

W wywiedzionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej powód, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości, w podstawach skargi podniósł zarzut naruszeniu prawa materialnego, a mianowicie: 1) art. 1, 2, 7, 8, 32, 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez dokonanie błędnej, sprzecznej z konstytucyjnymi zasadami porządku prawnego, w tym z zasadą równości wobec prawa oraz z interpretowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw słusznie nabytych, wykładni: a) przepisów rozdziału II Kodeksu pracy przez uznanie, że w wyniku „ucywilnienia” powoda nie doszło do zwolnienia go ze służby, a jedynie do „przekształcenia” dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy - podczas gdy polskie prawo nie zna odrębnej konstrukcji prawnej „przekształcenia” służby w stosunek pracy, zaś ustawa w żadnym miejscu nie przewiduje stosowania do tej konstrukcji przez analogię przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym, wobec czego należało uznać, iż w niniejszej sprawie doszło w istocie do zwolnienia powoda ze służby, a następnie do nawiązania z nim nowego stosunku pracy, b) przepisów wskazanych w kolejnych punktach; 2) art. 171 ust. 1 p.w. KAS, przez uznanie, że powód w niniejszej sprawie nie utracił zatrudnienia, wobec czego mógł zostać potraktowany odmiennie niż osoby, którym nie złożono propozycji zatrudnienia, bądź które takiej propozycji nie przyjęły, podczas gdy propozycja „przekształcenia” stosunku służby w stosunek pracy stanowiła jednostronną decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, na którą to decyzję skarżący nie miał jakiegokolwiek wpływu, wobec czego odmienne potraktowanie powoda i odmówienie mu wypłaty odprawy pieniężnej w sytuacji, gdy został przymusowo usunięty ze służby w związku z reorganizacją Krajowej Administracji Skarbowej, jawi się jako nieuprawnione; 3) art. 171 ust. 1 p.w. KAS, art. 174 ust. 10 i 12 oraz art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, przez uznanie, że w odniesieniu do funkcjonariuszy, których stosunek służby zakończył się wskutek zwolnienia ze służby przez „przekształcenie” tego stosunku w

zatrudnienie, nie należy stosować przepisów o odprawie pieniężnej z tytułu zwolnienia ze służby w wyniku reorganizacji jednostki, podczas gdy zakończenie stosunku służby z powodem było faktycznie efektem reorganizacji jednostki, zaś późniejsze nawiązanie ze skarżącym nowego stosunku prawnego, będącego stosunkiem pracy, nie może niwelować skutecznie nabytego przez niego uprawnienia do otrzymania odprawy z tytułu zwolnienia go ze służby; ponadto Sąd niezasadnie uznał, że w istocie nie miała miejsce reorganizacja, lecz tworzenie, organizacja jednostek KAS; 4) art. 250 ustawy o KAS, przez uznanie, że odprawa z tytułu zwolnienia ze służby funkcjonariusza wskutek reorganizacji jednostki ma charakter świadczenia socjalnego, którego celem jest ułatwienie osobie tracącej zatrudnienie przystosowanie się do nowych warunków związanych z utratą pracy, podczas gdy jak wynika z poglądów orzecznictwa oraz doktryny, odprawa ma też charakter kompensacyjny, a w tym konkretnym przypadku miała za zadanie przynajmniej częściowo zrekompensować powodowi pozbawienie go statusu funkcjonariusza, z którym wiązały się liczne przywileje, w tym finansowe, nie można zaś zawężać prawa do odprawy do sytuacji, gdy dany podmiot pozostaje w ogóle bez pracy.

W oparciu o przedstawione zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy przez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty tytułem odprawy oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm prawem przepisanych; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną prokurator Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zastępujący Skarbu Państwa, Izbę Administracji Skarbowej w Białymstoku wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania albo o jej oddalenie, a także o zasądzenie od skarżącego na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Analizę trafności zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od podkreślenia, że 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 i - akceptując złożoną mu przez pozwanego propozycję - podjął (kontynuował) pracę na podstawie stosunku pracy?

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie jest to zagadnienie nowe. W uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisu art. 171 ust. 1 p.w. KAS, wyjaśniając, że przekształcenie w trybie tego przepisu nie jest sytuacją podobną do przekształcenia na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o KAS, gdyż wówczas stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia propozycji pracy na podstawie umowy o pracę nie ulega zmianie (art. 174 ust. 9 ustawy o KAS; a poprzednio art. 98 ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej). W regulacji z art. 171 ust. 1 p.w. KAS sytuacja jest inna. Uwarunkowana jest przede wszystkim wprowadzonymi przez ustawodawcę zmianami w administracji celno-skarbowej na podstawie ustaw przyjętych w 2016 r., które objęły całą służbę celną. Funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który jej nie przyjął, nie pozostawał dalej w służbie. Wygasał wówczas jego stosunek służbowy (art. 170 ust. 1 p.w. KAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 tej ustawy). Regulacja określa zatem rozwiązania dla dwóch sytuacji. Pierwsza to propozycja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, a druga to wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku jej nieprzyjęcia. Warunkiem pierwszej jest wola (zgoda) funkcjonariusza na pracownicze zatrudnienie. Natomiast druga, czyli wygaśnięcie stosunku służbowego, następuje z mocy prawa (*ex lege*), gdy funkcjonariusz nie przyjmie propozycji zatrudnienia albo nie złoży oświadczenia w wyznaczonym terminie (art. 170 ust. 1 i 2 p.w. KAS). Oznacza to, że funkcjonariusz ma zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie ma zatem wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasa, gdy odmówi przyjęcia

propozycji zatrudnienia pracowniczego. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz może więc decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Innej oferty dla niego nie było. Stosunek służbowy ulegał wówczas zakończeniu. Taki jest skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę bądź wygaśnięcia stosunku służbowego. Należy odróżnić stosunek pracy, który jest stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Kierowana do funkcjonariusza propozycja zatrudnienia pracowniczego jest działaniem w sferze prawa cywilnego (pracy). Można założyć, że zawierając umowę o pracę, strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego (pkt 1). Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, iż dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Powyższy pogląd został utrwalony w orzecznictwie. Nawiązuje do niego Sąd Najwyższy między innymi w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 98) oraz z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22 (LEX nr 3559616). 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 uznanie, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o

tylę nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego (służby) przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym.

Przesądając, że wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy w wyniku przyjęcie propozycji zatrudnienia przez funkcjonariusza służby celno-skarbowej dochodzi do zakończenia służby, otwiera się pole do rozważań nad ewentualnymi roszczeniami wywodzonymi z tego zdarzenia.

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98). W wyroku tym Sąd Najwyższy nakreślił kontekst przekształceń w administracji skarbowej, wskazując, że 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 ułożony proceder pozwala dostrzec wzajemne interferencje między prawem do kształtowania podstaw zatrudnienia, a prawem jednostki do poddania tego procederu ocenie sądowej z tej racji, że chodzi wszak 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.

Oprócz odwołania się do poglądów przedstawionych w wyroku III PSKP 19/22, należy zwrócić uwagę również do rozstrzygnięcia zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 nr 4, poz. 32;

z głosem J. Jankowiaka), w uzasadnieniu którego zaprezentowano 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. Płażek: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Cwiertniaka, s. 387-398; por. też: S. Płażek: 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).

W sprawie I PSKP 64/21 Sąd Najwyższy zauważył, że przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS daje możliwość uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie może mieć jednak zastosowania do osoby, która nie stała się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymała propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i tę ofertę przyjęła. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy wygasł, nie może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1969), gdyż ta odprawa przysługuje pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygasł z mocy art. 170 ust. 1 p.w. KAS (uchwała Sądu Najwyższego 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. Driczinskiego). Pogląd o braku podstaw do uzyskania odprawy wywodzonej z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS przez byłego funkcjonariusza, który przyjął propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, Sąd Najwyższy wyraził również w wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r., II PSKP 63/22 (LEX nr 3517115).

Poszukując podstaw prawnych do zasądzenia odprawy byłemu funkcjonariuszowi, Sąd Najwyższy w wyroku I PSKP 64/21, wywodził dalej, że zarówno uchylana ustawa o Służbie Celnej, jak i Przepisy wprowadzające KAS uzależniają prawo do odprawy pieniężnej od warunków, których skarżący formalnie nie spełnił. Przepis art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej przewiduje bowiem przyznanie odprawy pieniężnej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przepis art. 170 p.w. KAS prawo do takiej odprawy wiąże natomiast z nieotrzymaniem przez funkcjonariusza pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby, bądź z odmową przyjęcia warunków określonych w tej propozycji. Ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje, decydując się na kontynuowanie zatrudnienia, lecz już nie w ramach służby, ale na podstawie stosunku pracy.

Chociaż w tym przypadku mamy do czynienia z wygaśnięciem stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), to nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej. Wobec tego możliwe jest przyjęcie dwóch kierunków wykładni.

Pierwszy kierunek, według którego mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym i brakiem podstawy prawnej nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza służby celnej, którego stosunek służbowy wygasł, ale przyjął on propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Wykładnię tę uzasadnia argumentacja, że prawo do tej odprawy nie ma powszechnego charakteru a sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest "lepsz" niż w przypadku nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia, gdyż jako pracownik ma on zapewnione kontynuowanie zatrudnienia (choć na zmienionych warunkach).

Drugi kierunek wykładni polega na przyjęciu wystąpienia pominięcia prawodawczego, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii mających znaczenie z perspektywy koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych (por. przykładowo R. Stefanicki: Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2017 nr 1, s. 47). Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być "naprawione" przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu (zob. A. Górską: Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy 2021 nr 2, s. 89).

Z unormowań p.w. KAS wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia, traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia, nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaś a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w. KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 p.w. KAS.

Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy w sprawie I PSKP 64/21 dostrzegł, że funkcjonariusz, który przyjął propozycję nawiązania umowy o pracę, utrzymuje (kontynuuje) zatrudnienie, a więc jest w "lepszej" sytuacji (w każdym razie odmiennej) niż funkcjonariusz (pracownik), którego stosunek służbowy (stosunek pracy) wygaś wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia.

Należy jednak mieć na względzie, że wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utrata munduru".

Powyższy wątek Sąd Najwyższy rozwinął w wyroku z dnia 17 maja 2023 r., I PSKP 20/22 (LEX nr 3559620), wyjaśniając, że odprawa w służbach mundurowych ma charakter gratyfikacji za wieloletnią służbę dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dodatkowym uzasadnieniem dla jej wypłaty osobie, która w sposób niezawiniony i wbrew swojej woli służbę tę kończy. W przypadku funkcjonariusza, którego służba na skutek przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia na stanowisku w ramach korpusu służby cywilnej uległa zakończeniu i który utracił szereg uprawnień składających się na tzw. "prawo do munduru", konieczne jest zrekompensowanie mu dotychczasowych szczególnych warunków służby związanych z pracą w formacji mundurowej. Dlatego uzasadnione jest odstępianie od rezultatów wykładni gramatycznej, szczególnie biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Należy przypomnieć, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest uznaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego podstawą uzasadniającą przyznanie świadczenia funkcjonariuszom (por. uchwała składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227).

W rozpoznawanej sprawie Sąd drugiej instancji kategorycznie rozstrzygnął o roszczeniu powoda, wyjaśniając w uzasadnieniu wyroku, że wskutek ucywilnienia funkcjonariusz nie należy do kategorii osób uprawnionych do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Stosunek służbowy takiego funkcjonariusza ustał na skutek jego przekształcenia w stosunek pracy, które to przekształcenie na mocy art. 174 ust. 10 ustawy o KAS należy traktować jak zwolnienie ze służby. W przypadku osób, do których zastosowano konstrukcję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, przepis art. 174 ust. 12 ustawy o KAS wyłącza prawo do odprawy. Powyższy pogląd jest częściowo zbieżny ze uprzednio wyjaśnionym stanowiskiem Sądu Najwyższego, jednakże cechuje się jedną zasadniczą wadą. W chwili przekształcenia stosunku służbowego powoda, tj. 31 maja 2017 r., przepisy art. 174 ust. 10 i 12 ustawy o KAS nie obowiązywały. Weszły one w życie 1 stycznia

2018 r. Przepis art. 174 ust. 12 wyłączający prawo do odprawy wobec funkcjonariuszy ujętych w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS, nie mógł stanowić podstawy oddalenia powództwa.

Brak podstaw do zastosowania art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie wynika, jak ujął to Sąd Okręgowy, z formalnego wyłączenia jego stosowanie w art. 174 ust. 12 ustawy o KAS, lecz z zakresu podmiotowego i przedmiotowego ujętej w tym przepisie normy, która kształtuje status prawny funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej a nie, jak w przypadku skarżącego, pracowników tego organu publicznego.

Natomiast na gruncie aprobowanego przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie poglądu orzeczniczego, były funkcjonariusz służby celno-skarbowej, który przyjął propozycję przejścia na umowny stosunek pracy, może dochodzić odprawy znajdującej swoją podstawę normatywną w analogicznie stosowanym art. 170 ust. 4 p.w. KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Zaskarżony wyrok, jako sprzeczny z powyższą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, podlega zatem uchyleniu z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

(J.K.)

(r.g.)