



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa I. D.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K.

o ustalenie istnienia stosunku służby i przywrócenie do służby i zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 17 maja 2023 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy  
i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach

z dnia 5 października 2020 r., sygn. akt V Pa 124/19,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Okręgowemu w Kielcach do ponownego rozpoznania  
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z 5 października 2020 r., sygn. akt V Pa 124/19 Sąd Okręgowy w Kielcach oddalił apelację powoda I. D. od wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach z 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV P 94/18, którym Sąd pierwszej instancji oddalił

powództwo o ustalenie istnienia stosunku służby, przywrócenie do służby i zapłatę wniesione przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K.

W sprawie ustalono, że I. D. od 3 stycznia 1994 r. był zatrudniony w Urzędzie Kontroli Skarbowej w K. w Wydziale Szczególnego Nadzoru Podatkowego. Powód rozpoczynał tam pracę na stanowisku starszego referendarza i kontynuował ją, awansując ostatecznie na stanowisko starszego komisarza skarbowego.

W 2003 r. został przeniesiony do pracy w służbie cywilnej w Izbie Celnej w K. na stanowisko kierownika Referatu Podatku Akcyzowego. Z dniem 1 września 2005 roku został natomiast przeniesiony do pracy w Izbie Celnej w K. w Referacie Szczególnego Nadzoru podatkowego, a następnie w Referacie Kontroli Przedsiębiorców. W 2007 r. powód został przeniesiony do Referatu Kontroli Przedsiębiorców na stanowisku Starszego Inspektora Kontroli Akcyzowej, a w 2010 r. został mianowany na funkcjonariusza służby celnej na stanowisku Eksperta Celnego w st. Starszego Rachmistrza Celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej.

W następstwie wejścia w życie ustawy z 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947), pismem z 2 maja 2017 r. powodowi zaproponowano pracę w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku starszego eksperta skarbowego w [...] Dziale Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w K., z wynagrodzeniem zasadniczym według mnożnika 2,082 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, w pełnym wymiarze czasu pracy.

Powód przyjął zaproponowane mu warunki pracy i z dniem 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem Izby Administracji Skarbowej w K., ale jednocześnie złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i przywrócenie mu statusu funkcjonariusza.

W dniu 16 lutego 2018 r. stosunek pracy powoda z pozwaną uległ rozwiązaniu na podstawie porozumienia stron na wniosek pracownika z uwagi na przejście powoda na rentę.

Wyrokiem z 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV P 94/18 Sąd Rejonowy w Kielcach oddalił powództwo I. D. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w K. o ustalenie istnienia stosunku służby i przywrócenie do służby i zapłatę. Ponadto, Sąd Rejonowy nie obciążył powoda I. D. kosztami procesu.

Wyrok ten zaskarżyła apelacją strona powodowa, zarzucając mu naruszenie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.); art. 170 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS; art. 299 k.p.c.; art. 328 § 2 k.p.c. oraz art. 386 § 4 k.p.c.

Sąd Okręgowy uznał, że apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie i oddalił ją.

Sąd odwoławczy wskazał, że zarzut naruszenia art. 299 k.p.c. okazał się bezzasadny. Bez wątplenia z treści wskazanego przepisu wynika, iż dowód z przesłuchania stron ma charakter subsydiarny, a zatem potrzeba jego przeprowadzenia materializuje się wtedy, gdy pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W judykaturze podkreśla się, że kwestia konieczności przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony należy do zakresu swobodnej decyzji Sądu opartej na analizie zgromadzonego materiału dowodowego w zakresie jego spójności i zupełności. Dowód z przesłuchania strony nie ma charakteru obligatoryjnego, a jego przeprowadzenie konieczne jest wówczas, gdy nie ma możliwości przeprowadzenia innych dowodów lub gdy brak jest dowodów. W rezultacie nieprzesłuchanie strony może stanowić naruszenie art. 299 k.p.c. tylko wówczas, gdy mogło ono wpłynąć na wynik sprawy, rozumiany jako wyjaśnienie wszystkich istotnych i spornych okoliczności dotyczących stosunków prawnych pomiędzy stronami sporu, albo gdy dowód z przesłuchania strony był jedynym dowodem, którym dysponował sąd (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 18 lutego 2010 r., II CSK 369/09). W ocenie Sądu Okręgowego, przeprowadzanie dowodu z przesłuchania w charakterze strony Dyrektora Izby Administracji w K. nie przyczyniłoby się w żaden sposób do wyjaśnienia spornych okoliczności niniejszej sprawy, gdyż zgromadzony przez Sąd pierwszej instancji materiał dowodowy był do tego wystarczający.

Podobnie, zdaniem Sądu odwoławczego, zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 328 § 2 k.p.c. poprzez sporządzenie wadliwego uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w szczególności poprzez nie odniesienie się przez Sąd pierwszej instancji do żądań powoda, co w konsekwencji wprowadziło znaczne trudności w zrozumieniu toku rozumowania Sądu pierwszej instancji i niewątpliwie wpłynęło oraz utrudniło kontrolę instancyjną w niniejszej sprawie, był chybiony. W

ocenie Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie Sąd Rejonowy szczegółowo wyjaśnił motywy, którymi się kierował przy wydawaniu rozstrzygnięcia, a ponadto dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych wskazując na dowody, które stanowiły podstawę jego rozważań.

Sąd Okręgowy nie znalazł również podstaw do uwzględnienia zarzutu nierozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy. Powód w złożonym w dniu 21 września 2017 r. domagał się ustalenia istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenia do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej od 1 czerwca 2017 r. na poprzednich warunkach służby. W ocenie Sądu Okręgowego wywody poczynione przez Sąd Rejonowy odnosiły się w sposób szczegółowy do żądań powoda. Sąd Rejonowy wyjaśnił dlaczego uznał, że w przedmiotowej sprawie doszło jedynie do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, a nie do wygaśnięcia stosunku służbowego. Nadto, Sąd pierwszej instancji odniósł się również do kwestii związanej z ewentualną nieważnością oświadczenia woli I. D. o przyjęciu nowych warunków pracy. Zatem w ocenie Sądu Okręgowego nie można uznać, iż Sąd Rejonowy pominął merytoryczne argumenty powoda, a sam zarzut nierozpoznania istoty sprawy stanowi jedynie polemikę z prawidłowym stanowiskiem Sądu Rejonowego, gdyż dokonał on oceny prawnej roszczenia w oparciu o właściwie ustaloną podstawę faktyczną. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie było ustalenie, czy I. D. pozostawał w stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. oraz to, czy istnieje możliwość przywrócenia go do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach służby.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie sposób przyjąć stanowiska strony powodowej, że na podstawie art. 165. ust. 7 ustawy wprowadzającej, Dyrektor Izby miał obowiązek złożenia wszystkim pracownikom, w tym powodowi propozycji dalszego zatrudnienia. Gdyby bowiem przyjąć, że istniał obowiązek przedstawienia wszystkim pracownikom propozycji dalszego zatrudnienia, to zbędne byłyby dalsze uregulowania zawarte w art. 170 ustawy wprowadzającej, dotyczące wygaśnięcia stosunku pracy osób zatrudnionych w KAS, którym nie przedstawiono propozycji nowych warunków do 31 maja 2017 r. W myśl tego przepisu, stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby

te w terminie do 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. Bez wątpienia, przewidziana w art. 166 ust. 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej możliwość zaproponowania nowych warunków zatrudnienia oznacza dopuszczalność innego niż dotychczas ukształtowania obowiązków pracownika z uwzględnieniem posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy. Ponadto na podstawie omawianego przepisu istnieje także możliwość rozwiązania stosunku służby lub stosunku pracy.

W niniejszej sprawie bezspornym było, iż I. D. do 28 lutego 2017 r. pełniąc służbę w Izbie Celnej w K. był funkcjonariuszem celnym. Następnie, pismem z 22 maja 2017 r. powodowi zaproponowano pracę w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w K. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku eksperta skarbowego w [...] Dziale Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w K. Powód przyjął zaproponowane mu warunki pracy i z dniem 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem Izby Administracji Skarbowej w K.

Trafnie, w ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Rejonowy wskazał, że powyższa sytuacja doprowadziła do tego, iż na mocy art. 171 ust. 1 i 2 ustawy wyprowadzającej stosunek służbowy I. D. przekształcił się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Nie doszło jednak do zwolnienia powoda ze służby, wygaśnięcia stosunku służbowego ani wydalenia go ze służby. Niewątpliwie w efekcie przyjęcia propozycji pracy zakończył się okres służby powoda, a zaczął okres pracy na podstawie stosunku pracy w ramach korpusu służby cywilnej. Jego okres służby nie został zakończony w sposób skutkujący definitywnym wygaśnięciem w rozumieniu art. 188 ust. 1 ustawy o KAS, ale uległ przekształceniu w stosunek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Analiza przepisów art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 1, art. 170 ust. 1-3 i art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej prowadzi do wniosku, iż ustawodawca organom wymienionym w art. 165 ust. 7 w/w ustawy przyznał autonomiczne prawo do określenia rodzaju propozycji, która ma być przedstawiona konkretnej osobie. W ramach realizacji określonych w ustawie zmian strukturalnych, organizacyjnych i kadrowych ustawodawca nie wykluczył możliwości złożenia funkcjonariuszowi

propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie służby. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie także w treści art. 169 ust. 3 tej ustawy, w którym ustawodawca wprost odnosi się do kategorii funkcjonariuszy, którym została przedstawiona propozycja zatrudnienia. Istotne jest jednak to, iż ustawodawca w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej użył spójnika „albo”. Właściwy organ został upoważniony do złożenia albo pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia, albo pełnienia służby. Oznacza to, że jeden adresat (pracownik lub funkcjonariusz) może otrzymać tylko jedną z alternatywnych propozycji. Ustawodawca właściwym organom pozostawił także dalej idące prawo do niezłożenia pracownikom/funkcjonariuszom żadnej propozycji i określił materialnoprawny termin realizacji tego uprawnienia zawity do 31 maja 2017 r., o czym stanowi art. 170 ust. 1 i 2 ustawy.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, złożenie funkcjonariuszowi pisemnej propozycji zatrudnienia prowadzi do niedopuszczalności złożenia przez organ temu samemu funkcjonariuszowi propozycji służby. Organ jest upoważniony do złożenia tylko jednej z dwóch możliwych opcji albo propozycji zatrudnienia, albo propozycji służby. Złożenie propozycji zatrudnienia i jej przyjęcie wyklucza tym samym możliwość złożenia propozycji służby, bowiem ustawodawca - w przypadku podjęcia przez właściwy organ zamiaru kontynuacji współpracy z określonym funkcjonariuszem - przewidział dopuszczalność tylko jednego spośród dwóch sposobów działania przez organ. Organ po złożeniu propozycji zatrudnienia, nie dysponuje już kompetencją do zatrudniania lub powierzania służby względem tej samej osoby (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1000/19).

Za trafne uznał Sąd drugiej instancji też stanowisko Sądu Rejonowego zgodnie z którym, w niniejszej sprawie nie sposób jest uznać, że oświadczenie woli powoda o przyjęciu nowych warunków pracy jest nieważne, albowiem jego decyzja była świadoma, samodzielna i nie ma podstaw do uznania, że w jakikolwiek sposób został wprowadzony w błąd. Pismem datowanym na dzień 11 sierpnia 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w K. poinformował powoda wprost, iż w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia przez osobę pełniącą służbę w jednostkach KAS, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek

służby, zgodnie z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, przekształca się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony. Powyższe jednoznacznie wskazuje, iż I. D. przyjmując propozycję pracy w Izbie Administracji Skarbowej miał pełną świadomość proponowanych zmian.

Sąd odwoławczy podkreślił również, że „pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia” złożona powodowi, nie stanowi aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie stanowi bowiem władczej formy rozstrzygnięcia organu administracji o wiążących dla jej adresata konsekwencjach. Nie rozstrzyga także sprawy ani nie kończy w żaden inny sposób postępowania w danej sprawie. Przepisy prawa nie wskazują, tak jak jest to w przypadku propozycji określającej warunki pełnienia służby, że stanowi ona decyzję administracyjną. Pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia bezpośrednio nie dotyczy praw i obowiązków administracyjnoprawnych jej adresata, gdyż te - wchodząc w skład dotychczasowego stosunku służbowego – zostają bezpośrednio poddane ukształtowaniu z mocy prawa albo w wyniku przyjęcia propozycji (art. 171 ust. 1 p.w. KAS.), albo w wyniku jej odrzucenia (art. 170 ust. 1-3 p.w. KAS) przez samego funkcjonariusza. Propozycja zatrudnienia mieści się w sferze władztwa służbowego (pracowniczego), stanowi jedynie etap realizacji ustawowego stanu faktycznego, którego dopełnieniem jest oświadczenie funkcjonariusza (pracownika) o przyjęciu propozycji albo o odmowie przyjęcia propozycji, albo też niezłożenie oświadczenia. Organ przedkładając propozycję występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej. O ile można argumentować, że czynność ta ma charakter administracyjnoprawny i zindywidualizowany (jako dotycząca trwającego jeszcze stosunku służbowego), o tyle nie sposób przyjąć, aby czynność ta dotyczyła bezpośrednio praw lub obowiązków administracyjnoprawnych i konkretyzowała prawa lub obowiązki administracyjnoprawne wynikające z przepisów prawa. Propozycja zmierza bowiem do przekształcenia istniejącego stosunku służbowego w stosunek pracy w służbie cywilnej albo do zakończenia tego stosunku w drodze jego wygaśnięcia z mocy prawa (w razie odmowy przyjęcia propozycji). Nie można zatem twierdzić, że czynność ta bezpośrednio dotyczy praw i obowiązków administracyjnoprawnych, gdyż te, wchodząc w skład dotychczasowego stosunku służbowego - jak już wskazano - zostają bezpośrednio

poddane ukształtowaniu z mocy prawa albo w wyniku przyjęcia propozycji, albo w wyniku jej odrzucenia. Dopiero propozycja wraz z dopełniającym ją elementem w postaci odpowiedniej reakcji funkcjonariusza (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2000 r., K 1/99) tworzy pełny stan faktyczny, który wywołuje skutki z mocy samego prawa (przekształcenie stosunku służbowego w pracowniczy albo jego wygaśnięcie). W tym sensie czynność organu polegająca na złożeniu propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 p.w. KAS, nie jest samodzielną czynnością administracyjnoprawną dotyczącą bezpośrednio praw lub obowiązków, które wynikają z przepisów prawa. Prawa i obowiązki funkcjonariusza nie są w żaden sposób przez tę propozycję konkretyzowane, gdyż samo jej złożenie nie wywołuje samodzielnie skutków o charakterze prawnokształtującym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1000/19).

Mając na uwadze powyższe okoliczności, jak również rozważania poczynione przez Sąd Rejonowy w ocenie Sądu Okręgowego brak jest podstaw do zmiany zaskarżonego wyroku. Powód nie wykazał zasadności swojej argumentacji, natomiast podniesione w apelacji zarzuty stanowiły jedynie polemikę z prawidłowym rozstrzygnięciem Sądu Rejonowego.

Powyższy wyrok skargą kasacyjną zaskarżył powód w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił on:

I) naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) a to:

1) art. 78 ustawy o Służbie Celnej, art. 82 u.s.c, art. 87 u.s.c, art. 91 u.s.c., art. 96 u.s.c, art. 98 u.s.c, art. 101 u.s.c., art. 104 u.s.c., art. 105 u.s.c. art. 125 u.s.c. w zw. z art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., art. 153 KA.S., art. 154 K.A.S., art. 158 K.A.S. i art. 176 K.A.S. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w dniu 1 marca 2017 r. wraz z utratą mocy Ustawy o Służbie Celnej i likwidacją Służby Celnej, a zarazem wejściem w życie od 1 marca 2017 r. przepisów Ustawy przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową i Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, było dopuszczalne przekształcenie z mocy prawa (*ex lege* - bez zgody funkcjonariusza) stosunku służby w likwidowanej Służbie Celnej w stosunek służby w nowo powołanej formacji Służbie Celno-Skarbowej, gdy tymczasem żaden przepis Ustawy o Służbie Celnej nie przewiduje takiego rozwiązania, zatem w dniu 1 marca



2017 r. powód został zwolniony ze Służby Celnej (w związku z likwidacją tej formacji), i nawiązał stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej (w sposób wadliwy albowiem z mocy prawa bez zgody lub wniosku funkcjonariusza i bez prawa wniesienia odwołania (czego nie przewidują przepisy ustawy o KA.S. m.in. art. 153 KA.S., art. 154 K.A.S., wręcz art. 176 K.A.S. przewiduje, że funkcjonariusz innej służby mundurowej może być przeniesiony do Służby Celno-Skarbowej jedynie na wniosek i po uzyskaniu zgody odpowiedniego przełożonego), na okres zaledwie 3 miesięcy do 31 maja 2017 r., po którym to okresie został zwolniony z ww. nowo utworzonej formacji mundurowej na gruncie przepisów Ustawy p.w. KAS. i Ustawy o KAS, w efekcie uregulowanie ustawowe, na mocy którego dochodzi do zmiany formacji, w której funkcjonariusz pełni służbę *ex lege*, nie spełnia standardu zgodności z art. 2, art. 7, art. 8 i art. 65 Konstytucji RP (wolności wyboru zawodu i miejsca wykonywania pracy);

2) art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w. KAS, art. 170 p.w. KAS i art. 171 p.w. KAS przez błędną wykładnię i przyjęcie, że złożona funkcjonariuszowi propozycja pracy była zgodna z zasadą „swobody nawiązania stosunku pracy” a jej przyjęcie powodowało ustanie stosunku służbowego, gdy tymczasem bez względu na to czy funkcjonariusz przyjął propozycję pracy czy też nie, i tak następował skutek w postaci zwolnienia ze służby (w przypadku przyjęcia propozycji pracy w dniu określonym w propozycji, z kolei w przypadku nie przyjęcia propozycji pracy, stosunek służbowy ustał najpóźniej 31 sierpnia 2017 r.), oznaczona konstrukcja prawna nie spełnia standardu zgodności z Konstytucją RP, m.in. z art. 2, art. 7, art. 32, art. 60, o czym na gruncie przekształcenia UOP w ABW i AW, i przy zastosowaniu zbliżonej konstrukcji prawnej orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt: K 45/02, nadto funkcjonariusze Służby Celnej (a następnie Służby Celno-Skarbowej) działali pod przymusem, albowiem odmowa przyjęcia propozycji pracy oznaczała utratę źródła zarobkowania, na co absolutnie osoby mające na utrzymaniu rodziny i stałe zobowiązania, nie mogły sobie pozwolić (z tym, że zastrzegły przy przyjęciu propozycji pracy, że będą na drodze sądowej domagać się przywrócenia do służby, tożsame zastrzeżenie złożył powód I. D., którego sytuacja była jeszcze bardziej skomplikowana ponieważ małżonka zatrudniona w Urzędzie Skarbowym w

ramach reformy nie otrzymała propozycji pracy, powód z dnia na dzień został jedynym żywicielem rodziny).

Dla oceny prawnej zwolnienia powoda ze służby w dniu 1 czerwca 2017 r. bez znaczenia pozostaje fakt rozwiązania stosunku pracy w lutym 2018 r. z powodu przejścia na rentę;

3) art. 104 u.s.c. ewentualnie (od dnia wejścia w życie Ustawy o KAS 1 marca 2017 r.), art. 179 KAS w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 KAS przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że funkcjonariusza Służby Celnej (po przekształceniu *ex lege* Służby Celno-Skarbowej) można zwolnić ze służby na podstawie złożenia przez Dyrektora IAS propozycji pracy (czynności o charakterze cywilnoprawnym powodującej zwolnienie ze służby na płaszczyźnie prawa administracyjnego), podczas gdy Ustawa o Służbie Celnej (art. 104 u.s.c.) i Ustawa o KAS (art. 179 KAS w zw. z art. 146 ust. 2 i ust. 3 KAS) zawiera ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić funkcjonariusza ze służby i kategorycznie należy ocenić, że nie ma wśród nich przesłanki (złożenia oferty pracy), co więcej przed zwolnieniem funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej należało uzyskać opinię właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego - w stosunku do każdego funkcjonariusza czego również w przypadku powoda nie zrealizowano (Państwo Polskie istotnie ma prawo do reformy administracji, ale musi respektować wymogi konstytucyjne, zapewnić realizację praw nabytych i ustalić odpowiedni okres dostosowawczy, tak m.in. na kanwie art. 2 Konstytucji rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 73);

4) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 3 p.w. KAS przez błędną wykładnię i ustalenie, że na gruncie ww. przepisów Dyrektor IAS w K. mógł powodowi - funkcjonariuszowi Służby Celnej (następnie po przeniesieniu *ex lege* Służby Celno-Skarbowej) złożyć „odpowiednio” propozycję pracy, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia oznaczonych przepisów wskazuje, że znamię „odpowiednio” należy rozumieć przez pryzmat wykładni przeprowadzonej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniu z 20 marca 2018 r. (sygn. akt: IV SA/GI 887/17) a mianowicie, skoro w dniu 1 marca 2017 r. ustawodawca uznał, że funkcjonariusz Służby Celnej (z mocy prawa) spełnia wszystkie przesłanki aby stać się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej, to nie ma żadnych racjonalnych

powodów aby zaledwie 3 miesiące później, funkcjonariusz był zwalniany ze służby przez złożenie mu oferty pracy, na podstawie nieostrych przesłanek ustawowych, zatem znamie „odpowiednio” należy rozumieć w ten sposób, że do 31 maja 2017 r. Dyrektor IAS był zobligowany do przedłożenia odpowiednio: 1) funkcjonariuszom propozycji służby, a 2) pracownikom - propozycji pracy, co więcej o tym, że zwolnienie ze służby czy też pracy przez nie złożenie do 31 maja 2017 r. żadnej propozycji bez uzasadnienia, jest niezgodne z prawem, wypowiedział się w prawomocnym wyroku z 25 maja 2018 r., sygn. akt: IV Pa 115/18 Sąd Okręgowy w Częstochowie, na zasadzie analogii niezgodne z prawem jest złożenie propozycji pracy powodujące zwolnienie ze służby bez uzasadnienia;

5) art. 184 KAS przez jego niezastosowanie *per analogiam*, gdy tymczasem propozycja pracy złożona na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przez Dyrektora IAS do 31 maja 2017 r., jest *de facto* ukrytą decyzją o zwolnieniu ze służby (co prawda w uchwale z 1 lipca 2019 r. sygn. akt: 1 OPS 1/19, Naczelny Sąd Administracyjny stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP w tym art. 45 i 77, otworzył drogę sądową zwolnionym funkcjonariuszom do dochodzenia roszczenia ze stosunku służby o przywrócenie ze służby), z tym, że nie wskazał na podstawie jakiego przepisu funkcjonariusza należy przywrócić do służby, w konsekwencji właściwa jest wykładnia dokonana przez Sąd Rejonowy w Legnicy w wyroku z 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19) o zastosowaniu przepisu najbardziej zbliżonego do zastanego stanu faktycznego, tj. art. 184 KAS (zgodnie z wykładnią Prof. dr hab. Ewy Łętowskiej), stąd też w związku ze zwolnieniem powoda ze służby z rażącym naruszeniem prawa, bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby, bez podania przyczyny zwolnienia, bez uzasadnienia zwolnienia, z zaniechaniem uzyskania opinii (art. 146 KAS), I. D. powinien być przywrócony do służby przy zastosowaniu art. 184 KAS (zastosowanego *per analogiam*). Odmiennej koncepcję ale również mającą swoje uzasadnienie prawne, przedstawił Sąd Rejonowy Szczecin Centrum w Szczecinie y w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19 przywracając powoda do służby (zwolnionego w podobnych okolicznościach prawnych i faktycznych jak I. D.) przy zastosowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, m.in. art. 56 k.p. i następne przy założeniu ze stosunek służby jest szczególnym stosunkiem pracy z mianowania.

II) naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt. 2 k.p.c.), a to:

1) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. przez:

- nie odniesienie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia do rozstrzygnięć sądów administracyjnych i powszechnych, a) Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r. (I OPS 1/19), b) Uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r. (sygn. akt: III PZP 7/19, c) prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy z 10 marca 2020 r. (sygn. akt: IV P 105/19), d) wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum w Szczecinie w sprawie o sygn. akt: IX P 352/19, które bezpośrednio wskazywały, że przepisy reformujące (*de facto* likwidujące Służbę Celną) nie spełniają standardu zgodności z Konstytucją, zawierają ewidentne luki prawne, a ustalenie słusznych praw zwolnionych funkcjonariuszy wymaga bezpośredniego zastosowania przepisów aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej (art. 8 Konstytucji RP) a także stosowania wykładni prawa *per analogiam*. Opisane rozstrzygnięcia sądów, zapadłe na kanwie likwidacji Służby Celnej obligowały Sąd do przeprowadzenia głębokiej analizy i ustalenia czy przepisy art. 165 ust. 3 p.w. KAS i art. 170 ust. 4 p.w. KAS (choćby w kontekście oceny art. 170 ust. 10 KAS dokonanej przez Sąd Najwyższy w Uchwale z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19) a także: konstrukcja art. 165 ust. 7 p.w. KAS w zw. z art. 171 p.w. KAS są zgodne z art. 2, art. 7, art. 8, art. 32, i art. 60 Konstytucji RP, czego Sądy pierwszej i drugiej instancji całkowicie w swoich rozważaniach zaniechały;

2) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 k.p.c. w zw. z art. 365 § 1 k.p.c., przez:

- błędne ustalenie, że tzw. przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w. KAS w zw. z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS) stanowi jednolity proces, a funkcjonariusze formacji mundurowej nie zostali zwolnieni ze służby, podczas gdy Sąd Najwyższy na mocy uchwały z 19 lutego 2020 r. (w sprawie o sygn. akt: III PZP 7/19) nakazującej wydanie świadectwa służby zwolnionym ze służby funkcjonariuszom, w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, jednoznacznie wskazał, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno-prawnym, a stosunek pracy jest stosunkiem cywilno-prawnym, i w ramach tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy dochodzi do zwolnienia

funkcjonariusza ze służby i w następnym kroku nawiązania stosunku pracy (są to dwa odrębne etapy powiązane jedynie czasowo), o odrębności stosunku służby i stosunku pracy wypowiedział się m.in. Sąd Rejonowy w Nowym Sączu w wyroku z 29 maja 2018 r. (sygn. akt: IV P 44/18).

3) art. 227 k.p.c. w zw. z art. 235<sup>2</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 299 k.p.c. przez:

- oddalenie wniosku dowodowego o przesłuchanie Dyrektora IAS w K., którego ustawodawca w art. 165 ust.7 p.w. KAS (przepis którego zgodność z Konstytucją RP jest kwestionowana przez sądy powszechne, m.in. Sąd Rejonowy w Legnicy) wyposażył w kompetencje do uznaniowego zwalniania funkcjonariuszy ze służby przez złożenie propozycji pracy, gdy tymczasem jedynie Dyrektor IAS posiada wiedzę o faktach mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy m.in. w jaki sposób Dyrektor IAS w K. dokonał analizy przesłanek ustawowych opisanych w art. 165 ust. 7 p.w. KAS w stosunku do powoda i które okazały się rozstrzygające w przypadku złożenia I. D. propozycji pracy a nie służby, poza tym wyjaśnienia w jakim elemencie powód okazał się tym gorszym, od innych koleżanek i kolegów funkcjonariuszy, którzy propozycję służby otrzymali, zwłaszcza że powód jako jedyny posiadał pozytywną rekomendację Zespołu powołanego przez Dyrektora IAS w K., a mimo to otrzymał propozycję pracy a nie służby, (co ciekawe zgodnie z pismem z 22 lutego 2017 r. powód był uwzględniony jako funkcjonariusz w ramach przyznanych limitów przez Szefa Służby dla IAS w K.), co skutkowało nie tylko zwolnieniem ze służby ale i obniżeniem uposażenia o 30% (w zestawieniu funkcjonariusz do 31 maja 2017 r., pracownik od 1 czerwca 2017 r.);

4) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a. przez:

- błędne uznanie, że powód nie uchylił się od skutków oświadczenia woli o przyjęciu propozycji pracy, zatem nie może dochodzić roszczenia ze stosunku służby w tym nie może żądać przywrócenia do służby, gdy tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) nie wskazał, że warunkiem *sine qua non* dochodzenia roszczenia ze stosunku służby w tym przywrócenia do służby, przez zwolnionego ze służby w wyniku tzw. procesu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy funkcjonariusza (zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS w zw. z

art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w. KAS) jest uprzednie uchylenie się od skutków prawnych złożonego oświadczenia o przyjęciu propozycji pracy;

5) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. przez niewyjaśnienie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, dlaczego Sąd drugiej instancji (podobnie jak i Sąd pierwszej instancji) nie uwzględnił zeznań I. D., który szeroko na rozprawie opisał: przebieg służby, posiadane kwalifikacje, które z pewnością predestynowały powoda to kontynuowania służby po 1 czerwca 2017 r. w formacji mundurowej (Służbie Celno-Skarbowej), zwłaszcza, że propozycję służby otrzymały osoby o niższych kwalifikacjach, (w tej materii bez znaczenia pozostaje fakt, że stosunek pracy powoda został rozwiązany 16 lutego 2018 r. - z powodu przejścia na rentę - tj. 8,5 miesiąca po zwolnieniu ze służby).

W związku z powyższym skarżący wniósł o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez ustalenie istnienia stosunku służby powoda I. D. w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, ewentualnie przez przywrócenie powoda do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej od 1 czerwca 2017 r. na poprzednie warunki służby i płacy;

ewentualnie, jeżeli Sąd Najwyższy oceni, że w sprawie należy przeprowadzić postępowanie dowodowe w znacznej części, o:

2) uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w K. z 5 października 2020 r. (sygn. akt: V Pa 124/19) w całości, a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach z 7 sierpnia 2019 r. (sygn. akt: IV P 94/18) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji;

3) zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego;

4) zwolnienie powoda od kosztów sądowych w całości, w tym od opłaty od skargi kasacyjnej i kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się uzasadnione w stopniu wskazującym na konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku.

Na podstawie art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania.

W przedmiotowym sporze rzecz dotyczyła oceny czy funkcjonariusz przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w. KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby. Przy czym ocena ta musi uwzględnić fakt, że funkcjonariusz miał niewątpliwie wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (wskutek przyjęcia proponowanych warunków pracy i płacy). Nie miał zaś wpływu na dalsze trwanie stosunku służbowego. Stosunek ten bowiem albo wygasał, gdy odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego albo „nie istniał dalej”, gdy funkcjonariusz przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia. Mechanizm ten, oparty na selektywnej formule, pozostaje w opozycji do ugruntowanego poglądu, zgodnie z którym stosunek służbowy funkcjonariusza cechuje określona ochrona prawna przejawiająca się w dalej idących gwarancjach trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy. Stąd zagadnienie jest doniosłe nie tylko z teoretycznego, ale przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia. Dotyczy ono bowiem pracowników służby publicznej, których trwałość stosunku służby jest jedną z istotnych gwarancji realizacji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która zawarta jest w preambule Konstytucji RP (zob. M.J. Zieliński: *Ustawowe wygaszanie stosunku służby (w:) Między ideowością a pragmatyzmem - tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. nauk. K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, Wolters Kluwer 2022, s. 788).

Wspomniana ochrona przejawia się w tym, że zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniania z niej, należą do kategorii decyzji administracyjnych. W przypadku jej wydania funkcjonariusz może złożyć odwołanie do Szefa KAS. W przypadku, gdy decyzję o zwolnieniu ze służby wydaje Szef KAS, funkcjonariusz może w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji złożyć wniosek o ponowne

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

Należy zauważyć, że ustawa o KAS (ani p.w. KAS) nie przewidziała wprost roszczenia o przywrócenie do służby, chociaż takim terminem posługuje się art. 185 i 186 KAS. Ostatnie dwa przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znalazł się powód, niemniej stanowią punkt wyjścia do stwierdzenia, że reaktywacja stosunku służbowego jest możliwa w ściśle określonych przypadkach. O ile katalog zdarzeń wymienionych w art. 185 i 186 KAS jest zamknięty, o tyle nie oznacza to, że w innych wypadkach takiego roszczenia nie można wyinterpretować z analizy całokształtu norm, w tym także prokonstytucyjnej wykładni prawa, zwłaszcza gdy sąd stwierdzi kardynalne wady w ustawowej procedurze prowadzącej *de facto* do zakończenia stosunku służbowego i powstania w jego miejsce stosunku pracy. Takie stanowisko prezentuje również Sąd Najwyższy, twierdząc, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia w myśl ustawy wprowadzającej ustawę o KAS), jednocześnie przyjmują, że ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni (na przykład odnowienie z art. 506 k.c.), lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, LEX nr 2780761). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z 4 lutego



2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767) podkreślono, że o ile możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i uznaniu, że dochodzi do jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. W konsekwencji zakończenie stosunku służbowego otwiera drogę do uznania żądania funkcjonariusza o przywrócenie do służby.

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

Poszukując podobieństw (reguła *a simili*), sytuacja w analizowanym wypadku przypomina obowiązki pracodawcy związane ze zwolnieniami grupowymi, to znaczy jest więcej pracowników niż miejsc pracy i wówczas pracodawca ma obowiązek przyjąć kryteria, według których dokona doboru do zwolnień. Nie inaczej było w sprawie. Pozwany, dokonując wyboru funkcjonariuszy, którym zaproponował nowe warunki pracy, powinien wskazać, że pozostawił w służbie najlepszych

funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania jednostki organizacyjnej, w której zatrudniony był powód. Okoliczności te i wskazane stanowisko powinny zostać wzięte pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Ze stanowiska pozwanego nie wynika, by te aspekty były analizowane podczas składania pisemnych propozycji w 2017 r. Wymienione w art. 165 ust. 7 p.w.KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonana selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominięcie powyższych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę.

Roszczenia powoda nie może zniweczyć przyjęcie propozycji pracowniczej podstawy świadczenia pracy od 1 czerwca 2017 r. Nie chodzi tu tylko o zastrzeżenie, jakie powód złożył, akceptując ofertę Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K., wnosząc o ponowne rozpoznanie sprawy i rozważenie przywrócenia powodowi statusu funkcjonariusza. O ile nieprzyjęcie przez oświadczenie takiej oferty w postaci nowych warunków pracy i płacy na „ucywilnionym” stanowisku jest swobodnym wyborem pracownika, o tyle w kontekście służby, ta sama oferta odnosi taki skutek, że niepodpisanie jej prowadzi do zwolnienia ze służby. Złożona oferta nie jest przede wszystkim uznawana - co istotne - za decyzję administracyjną, od której można byłoby się odwołać, jak również nie ma wskazanych przesłanek stanowiących podstawę wyboru konkretnego funkcjonariusza do zakończenia stosunku służby. W takim razie do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, w myśl art. 171 ust. 1 p.w. KAS, wystarczające jest pisemne złożenie propozycji dalszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą następnie funkcjonariusz przyjmuje albo odmawia (art. 170 ust. 2 p.w. KAS). Jednakże przyjęcie takiej propozycji nie tamuje drogi do uruchomienia postępowania sprawdzającego.

Zmieniając optykę, widoczne staje się, że brak propozycji kontynuowania stosunku służby przy jednoczesnym ukryciu motywów nieprzedstawienia propozycji

jest w odniesieniu do funkcjonariuszy zaprzeczeniem jednomyślnego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o szczególnej trwałości stosunku służbowego, której wyrazem jest dopuszczalność zwolnienia ze służby wyłącznie po zaistnieniu konkretnych ustawowych przesłanek i wykazaniu ich spełniania w procedurze zapewniającej funkcjonariuszowi obronę i prawo do odwołania się oraz zaskarżenia do sądu administracyjnego ostatecznej decyzji o zwolnieniu ze służby (zob. T. Kuczyński (w:) *Stosunek służbowy, System Prawa Administracyjnego*, Tom 11, pod. red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 11).

Mechanizm wynikający z art. 171 ust. 1 p.w. KAS zbliżony jest natomiast do znanej prawa pracy instytucji wypowiedzenia zmieniającego, tyle że na gruncie k.p. nie jest dopuszczalna zmiana podstawy zatrudnienia, gdyż art. 42 § 2 k.p. nie obejmuje takiej konwersji. W judykaturze podkreśla się, że nie można za pośrednictwem wypowiedzenia zmieniającego dokonać zmiany warunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 5; z 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPiUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego „zmiany” umowy bezterminowej na umowę terminową (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 169).

Wracając na grunt sprawy, trudno pominąć, że przedstawienie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej oferty, na treść której powód nie miał wpływu, było z jednej strony czynnością kończącą administracyjno-prawny stosunek służby funkcjonariusza i - z drugiej - rozpoczynającą stosunek pracowniczy powódki. Żadne z powyższych przekształceń - zgodnie z przepisami reformującymi KAS - nie poddawało się negocjacom ani możliwości zaskarżenia. Przyjęcie propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i na warunkach proponowanych w ofercie była jedyną możliwością chroniącą przed utratą zarobkowania. Stąd wniosek, że proces ten nie mógł przebiegać według swobodnego uznania podmiotu składającego propozycję.

Postawienie funkcjonariusza w sytuacji przymusu ekonomicznego (odmowa przyjęcia propozycji wiązała się z utratą pracy) nie tylko pozwala zaakceptować rozwiązanie, w którym przyjmie on propozycję i jednocześnie - na wzór wypowiedzenia zmieniającego - zainicjuje postępowanie sądowe zmierzające do oceny, czy działania organu administracji skarbowej były zgodne z prawem (tu realizowały ustawowe kryteria doboru do służby), czy też nie. Dopiero tak 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. Przecież Państwo co do zasady powinno wywiązywać się z przyjętych na siebie obowiązków (przyjęcie funkcjonariusza do służby), zaś potencjalne reformy prowadzące do utraty tego statusu muszą być transparentne i podejmowane z zachowaniem określonych procedur, które ustawodawca sam przewidział. Wszelkie wątpliwości na tym polu nie mogą być rozwiązywane bezrefleksyjnie. Dlatego uprawnione - i niezbędne - staje się przełamanie językowej wykładni prawa, to znaczy, że nawet gdy jej rezultaty są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa dopuszczalne staje się wykorzystanie innych metod wykładni prawa (por. L. Morawski: *Zasady Wykładni Prawa*, Toruń 2010 r.; E. Łętowska, K. Pawłowski, *Sukces formalizmu - łatwy czy drogi?* Europejski Przegląd Sądowy, 2011 nr 8, s. 52-53).

Marginalnie warto też przypomnieć, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy miało już miejsce wcześniej w Służbie Cywilnej. I tak ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323) przewidywała przekształcenie się dotychczasowego stosunku służbowego w umowny stosunek

pracy, w razie przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji przeniesienia do służby cywilnej (art. 98 ust. 1 i 7), przy czym stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia złożonej propozycji nie ulegał zmianie (art. 98 ust. 9 tej ustawy). Podobny mechanizm przewiduje także ustawa o KAS (art. 174), w tym także przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej. W obrębie pracowniczych regulacji (utrata statusu nauczyciela i jego przekształcenie w stosunek pracownika samorządowego przewidywał art. 237 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 447).

Już wskazane powyżej kwestie materialnoprawne stanowią podstawę do uchylenia zaskarżonego wyroku, jednak zdecydowanie za koniecznością przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przemawia kwestia formalna, a mianowicie błędne określenie strony pozwanej.

Punktem odniesienia do określenia strony pozwanej jest rodzaj wniesionego żądania (przywrócenie do służby). Zatem wskazanie aktualnego pracodawcy powoda rodzi pytanie, czy ten podmiot jest zdolny wykonać wyrok zgodnie z jego treścią. Oczywiście można powiedzieć, że z racji tożsamości podmiotowej osób biorących udział w sprawie (udzielających pełnomocnictwa po stronie pozwanej) ten wątek schodzi na drugi plan. Jednak tak nie jest. Problem sam w sobie nie jest nowy, bo już w uchwale Sądu Najwyższego z 22 września 2016 r., III PZP 7/15 (OSNP 2016 Nr 8, poz. 99) wskazano, że stroną pozwaną w sprawie z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne jest Skarb Państwa - jednostka organizacyjna, której kierownik wydał to orzeczenie lub postanowienie. Przytoczony judykat nawiązuje do uchwały Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2013 r., III PZP 5/13, LEX nr 1360420, w myśl której funkcjonariusz Służby Więziennej może skutecznie dochodzić przed sądem pracy zasądzenia od Skarbu Państwa - właściwego Zakładu Karnego odpowiedniej kwoty tytułem pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

W ostatnim czasie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, LEX nr 3341009) ten kierunek wykładni został podtrzymany, a spory dotyczyły już roszczeń na tle reformy w KAS. Z tego względu dzieląc wyżej

powołane orzeczenia, decyzja o ewentualnym przywróceniu do służby musi być ponownie przedstawiona Sądowi drugiej instancji, a przyczyną tego stanu rzeczy jest niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej, a w konsekwencji brak właściwej jej reprezentacji i zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że takie sprawy są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.), gdyż nie jest ona pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1 oraz M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, *Polski Proces Cywilny* 2016 nr 3, s. 373). W aspekcie materialnoprawnym w takich sprawach legitymowany biernie jest Skarb Państwa (nie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełni służbę, gdyż nie ma ona przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.), a w aspekcie procesowym zdolność sądową i procesową ma Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.).

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

Możliwe jest jednak (w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie przez Sąd Okręgowy niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotu procesu). W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można sprostować niewłaściwe oznaczenie strony, bez konieczności podmiotowego przekształcenia powództwa (por. orzeczenia Sądu

Najwyższego: z 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z 14 września 2016 r., III CSK 309/15, LEX nr 2186573; por. w literaturze: T. Ereciński (red.), P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V, Warszawa 2016 - art. 350; M. Szymanowski: Granice sprostowania orzeczenia w postępowaniu cywilnym, skutki ich przekroczenia, próba nowego spojrzenia, Radca Prawny. Zeszyty naukowe 2018 nr 1, s. 79).

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

KK

[ms]